

## VIOLENCIA INSTITUCIONAL Y CULTURA POLÍTICA

(*INSTITUTIONAL VIOLENCE AND POLITICAL CULTURE*)

Josefina DOZ COSTA \*

### RESUMEN

El tema que aborda la presente investigación son las formas de producción y reproducción de la cultura política en la provincia de Tucumán, prestando especial atención a las huellas que en dicha cultura ha generado, y continúa generando, la permanencia en el tiempo del fenómeno de la desigualdad social.

En esa línea, la investigación asume un concepto abarcador de *cultura política* definido por una dialéctica entre la denominada *cultura institucional* (estatal), y la *cultura ciudadana*, con especial atención de los elementos interubjetivos que componen las mismas.

Las costumbres, saberes, valores y actitudes que informan las acciones y estructuras del estado alcanzan a los ciudadanos de diferentes maneras. La recepción, elaboración y significación que de dichos elementos realiza un agente -necesariamente mediada por su trayectoria personal- implica una interpretación peculiar de las reglas de juego y su legitimidad; al tiempo que dichas interpretaciones generalmente cobrarán sentido y lograrán un encuadre en grupos de los cuales los agentes forman parte, y dentro de los cuales dichas interpretaciones sitúan prácticas y discursos.

Desde este enfoque, el estudio de la cultura política implica la necesidad de un análisis de las estructuras funcionales del estado, prestando particular interés a los mensajes emanados de ellas, por un lado; así como de los contenidos presentes aen las percepciones ciudadanas, por el otro.

Algunos avances permitieron evidenciar prácticas institucionales violentas (discriminatorias) provenientes, y posibilitadas por, el mismo ordenamiento funcional del Estado; y la naturalización de dicha violencia en la cultura institucional y ciudadana. Elementos que van esbozando una cultura política con contenidos violentos.

**Palabras Clave:** cultura institucional, cultura política, derechos de la niñez, seguridad pública.

---

\* Programa "Identidad y Poder en los Andes Centromeridionales" - Instituto de Historia y Pensamiento Argentino - Facultad de Filosofía y Letras - Universidad Nacional de Tucumán - Av. Benjamín Araoz 800. **Correo Electrónico:** dozcosta\_josefina@yahoo.com.ar

## ABSTRACT

*The present research tackles forms of production and reproduction of political culture in the province of Tucuman, paying special attention to the tracks that in such a culture it has been generate and still continues generating the continuance in time of the phenomenon of social inequality.*

*According that line, the research assumes a covering concept of political culture, defined by a dialectics in the termed institutional (state) culture, and the arisen culture, given special attention of interobjective elements that make up the previously mentioned.*

*The customs knowledge values and attitudes that the state structure and action inform reach the citizen in different ways. The reception elaboration and signification that from such elements carry out and agent -necessarily measured by his personal trajectory- implies peculiar interpretation of the rules of the game and its legitimacy, at the time when such interpretations generally will have a correct sense and will achieve a framing in whose groups agents belong to and inside these interpretations situate practices and discourses.*

*From this approach, the study of political culture implies a necessity of an analysis of functional state structures, showing a particular interest to messages sent by them, on the one hand, where as present contents of citizen perceptions, on the other other hand.*

*Some advances permitted evidenciate institutional violent practices (discriminatory) coming from and making them possible by the same functional state order and the naturalization of such violence in the institutional y citizenship culture. Elements that outline a political culture with violent contents.*

**Key Words:** *institutional culture, political culture, childhood rights, public security.*

## INTRODUCCIÓN

El tema que aborda el presente trabajo es la producción y reproducción de la/s cultura/s política/s en la provincia de Tucumán. Su objetivo central es analizar y comprender las huellas que en dicha/s cultura/s ha dejado, y continúa generando, la permanencia en el tiempo del fenómeno de la desigualdad social.

La persistencia histórica de una situación social tiene sus efectos en la cultura de una sociedad, en tanto los sujetos tienden a generar e incorporar dispositivos destinados a representar, comprender, comunicar, explicar y actuar “competentemente” en dicha situación. En esa línea, la presente investigación asume un concepto abarcador de *cultura política* definido por una dialéctica entre la denominada *cultura institucional* (estatal), y la *cultura ciudadana*, con especial atención de los elementos intersubjetivos que componen las mismas.

Las costumbres, saberes, valores y actitudes que informan las acciones y estructuras del estado alcanzan a los ciudadanos de diferentes maneras. La recepción, elaboración y significación que de dichos elementos realiza un agente -necesariamente mediada por su trayectoria personal- implica una interpretación peculiar de las reglas de juego y su legitimidad; al tiempo que dichas interpretaciones generalmente cobrarán sentido y lograrán un encuadre en grupos -que pueden quedar definidos por variables de diferente tipo- de los cuales los agentes forman parte, y dentro de los cuales dichas interpretaciones sitúan prácticas y discursos.

Desde este enfoque, el estudio de la cultura política implica la necesidad de un análisis de las estructuras funcionales del estado, prestando particular interés a los mensajes emanados de ellas, por un lado; así como de los contenidos presentes en prácticas y discursos ciudadanos, que permitan evidenciar el lugar que los mismos ocupan en tanto productores y reproductores de una cultura política particular, por el otro.

## **FUNDAMENTACIÓN Y ENFOQUE**

Enfocar el estudio en la discursividad social, por la que ciertos sujetos son atravesados y de la que también son productores, resulta un terreno particularmente interesante para el análisis de los componentes de la cultura, en tanto la misma se conforma, en gran medida, de todos aquellos mensajes, imágenes, códigos, pautas, valores y jerarquizaciones que permiten la interacción social, y que pueden ser hallados, en gran medida, en esta discursividad social.

Ello resulta significativo, en tanto repensar el tipo de lazos presentes en la conformación del imaginario social y político, a partir del cual se estructura el espacio de convivencia social, resulta un verdadero desafío al que la sociedad actual se enfrenta.

Es en este sentido, que el análisis de la temática que se propone trabajar se considera altamente significativo en tanto la misma exige el abordaje de problemáticas tales como territorialidad, identidades, ciudadanía, lenguajes, comunicación, entre otros elementos que se encuentran en juego en las tramas de sentido circulantes en el marco de un escenario de desigualdad y fragmentación social.

El enfoque para el análisis de la cuestión social, desde el que el presente trabajo se posiciona parte de la convicción de que “no es la conciencia de los hombres la que determina su ser, sino por el contrario, el ser social es lo que determina su conciencia” (1). Desde ese punto de vista cabe preguntarse ¿Porqué un análisis cultural de las relaciones entre la institucionalidad política y los sujetos? O ¿Porqué un análisis de la cultura política como proceso actual y dinámico, singular y en desarrollo?

En primer lugar resulta necesario considerar la esencial importancia, para la dinámica social, de las representaciones, imaginarios, códigos y pautas con los que los ciudadanos articulan su relación con la institucionalidad política cotidianamente.

Esto, vale aclarar, implica no la consideración de esos componentes como elementos de una realidad imaginada en tanto elementos subjetivos individuales y aislados provenientes de una particularidad, sino fundamentalmente la consideración de su importancia en tanto elementos formadores y formativos de -o constituyentes y constituidos por- una trama de sentidos circulantes que le otorga sentido y actualidad a una institucionalidad política determinada.

El error del que este trabajo pretende alejarse es el de reducir lo social a formas fijas. Así un abordaje desde el campo de los estudios culturales resulta procedente puesto que su bagaje teórico resulta el más adecuado para analizar, entender y describir fenómenos del ámbito de la dinámica social, no abordables desde conceptos estructurales o sistemas de relaciones fijos y cristalizados. "Obviamente las formas sociales son más reconocibles cuando son articuladas y explícitas" (Williams, 1977) sin embargo aún así no son reducibles a un inventario y pasibles de ser analizadas y estudiadas como unidades fijas, puesto que las mismas "se convierten en consciencia social sólo cuando son vividas activamente dentro de verdaderas relaciones" (Williams, 1977).

## **LOS ESTUDIOS SOBRE CULTURA - NACIMIENTO Y EVOLUCIÓN**

Los estudios sobre cultura política, tienen sus antecedentes en varios autores clásicos quienes, aún viniendo de tradiciones teóricas diversas, tienen en común un abordaje de la temática política no limitado a las estructuras formales o funcionales en abstracto.

Estos autores advierten, desde sus estudios, la necesidad de abordar los sistemas políticos teniendo en cuenta necesariamente el análisis de su funcionamiento concreto en y a través de los sujetos que lo componen. La incorporación de los sujetos en el funcionamiento de lo político implica el otorgamiento de un lugar, más o menos central, a la subjetividad.

Entre estos antecedentes clásicos es posible citar a autores como Alexis de Tocqueville (1805-1859); Karl Marx (1818-1888); Max Weber (1864-1920) y Antonio Gramsci (1891-1937).

El fin de la primera guerra mundial trae consigo la preocupación, para los estudiosos de las ciencias sociales, sobre las diferencias entre regímenes totalitarios y democráticos. Desde esa preocupación, Gabriel Almond y Sydney Verba (2) realizan un estudio que se considera pionero en el abordaje de la problemática de la cultura política postulando la existencia de diferentes culturas políticas (parroquial, de subordinación y participativa) que se corresponderían con diferentes estructuras políticas (tradicionales, autoritarias y democráticas).

En América Latina, alrededor de la misma época, encontramos antecedentes en los trabajos orientados a explicar los fenómenos acaecidos a raíz de las migraciones en los países de esta región: Gino Germani, desde un enfoque psico-

social; Pablo González Casanova, desde interpretaciones más estructurales y Wayne Cornelius (1971) o Jorge Montaña (1979), con un énfasis más específico en la localización concreta de las poblaciones migrantes, desarrollaron trabajos sobre la conformación de culturas políticas en función de diferentes tipo de migraciones.

Es hacia fines del siglo XX que los estudios sobre cultura política se ligan a los fenómenos de cambio de época, incorporando preocupaciones por la gobernabilidad y la legitimidad de los sistemas políticos.

Paralelamente los avances en los estudios sociológicos de la cultura y significativos cambios en el tipo de estudios que aborda la antropología (su acercamiento a los estudios urbanos), llaman la atención sobre las dificultades de generalizaciones demasiado amplias en los estudios culturales.

Estos desarrollos, sumados a la importancia cada vez mayor que se le otorga al factor subjetivo, llevaron a los estudios sobre cultura política a escenarios más particulares y espacios más localizados, característicos de una antropología política. Entre los autores cuyos estudios comparten estas características es posible citar a Oscar Landi, "Sobre Lenguajes, identidades y ciudadanías políticas" (1981) quien otorga una especial centralidad al sentido "productivo" de la política, y a Elizabeth Jelin y Pablo Vila, "Podría ser yo. Los sectores populares urbanos en imagen y palabra" (1987), quienes ponen el acento en los efectos que ejerce lo político sobre la cotidianeidad.

El desarrollo delineado, lejos de ser exhaustivo, pretende señalar el camino o la evolución en los estudios, de cuyos avances se guía el presente trabajo. En ese sentido - enmarcándose en algunos lineamientos generales de los últimos estudios señalados - el enfoque de la cultura política que desarrollará el presente trabajo rescata la centralidad del factor intersubjetivo, en función de su importancia en la dimensión productiva de la política (influencia que en la "realidad" política tienen el posicionamiento y movimiento del ciudadano)

## **PRESUPUESTOS GENERALES – DINÁMICA DE LA CULTURA POLÍTICA**

La lógica central del desarrollo y la argumentación del presente trabajo puede ser delineada, en gran parte, por tres presupuestos generales sobre la dinámica de la cultura política.

1. Existen formas de violencia institucional que surgen del mismo ordenamiento funcional del Estado.
2. Estas formas, dada su persistencia en el tiempo, se naturalizan en la cultura institucional y ciudadana de una sociedad, desarrollando un modelo hegemónico de cultura política.
3. Este modelo hegemónico de cultura política, que incluye formas de violencia institucional, refuerza y profundiza el círculo de marginalidad y exclusión de amplias porciones de la sociedad.

En principio, el tipo de violencia institucional al que se hace referencia resulta difícilmente aprehensible tanto a nivel individual como social, ya que el mismo ordenamiento estatal que sirve de base para su despliegue lleva consigo la

naturalización de la misma. Cuando las practicas institucionales implican actos u omisiones de carácter discriminatorios, operan al mismo tiempo, profundizando la naturalización de esa violencia institucional, a modo de control social.

En la gimnasia cotidiana, la naturalización de la violencia institucional, tiene como correlato una relación de complementariedad en la cual el individuo, frente a la pauta de autoridad (¿legítima?) de la institución que ejerce la violencia reacciona, en el mejor de los casos con pautas de resignación o naturalización de la situación. Esta relación de complementariedad que se generaliza deviene a su vez en el reaseguro institucional de la normalidad y su aprobación.

“La hegemonía constituye todo un cuerpo de prácticas y expectativas en relación con la totalidad de la vida: nuestros sentidos y dosis de energía, las percepciones definidas que tenemos de nosotros mismos y de nuestro mundo. Es un vívido sistema de significados y valores –fundamentales y constitutivos- que en la medida en que son experimentados como prácticas parecen confirmarse recíprocamente. Por lo tanto, es un sentido de la realidad para la mayoría de las gentes de la sociedad”. (Williams, 1977)

Así, el fortalecimiento del modelo hegemónico de cultura política -vía naturalización- se constituye con elementos discriminatorios en tanto responde a lógicas que corroen el paradigma de ciudadanía universal.

## PRECISIONES CONCEPTUALES – MARCO TEÓRICO

### CULTURA POLÍTICA

#### **Cultura política: el concepto**

La **cultura política**, como la mayoría de los conceptos construidos en las ciencias sociales posee un carácter polisémico, o lo que es lo mismo, puede ser entendida de diferentes modos.

Un repaso por algunos de los diferentes significados y sentidos que ha recibido la noción de cultura política nos permitirá una mayor claridad en cuanto a los alcances que al mismo se le otorga en el presente trabajo.

En términos generales autores que podemos considerar clásicos, en relación con la cultura política, aún cuando no la denominen exactamente de ese modo, dejaron marcado el camino para diferentes conceptualizaciones de la misma. En sus trabajos, en términos generales, la cultura política sería una textura política compuesta por: reglas del juego, pautas de competencia, legitimidades, capacidades dirigentes, etc. con efectos de “transferencia” hacia la ciudadanía.

Así Tocqueville en su “La Democracia en America” toma varios determinantes de lo que en su perspectiva podría denominarse una cultura política: la historia, el territorio, las instituciones y los “*hábitos del corazón*” (costumbres). Marx, por su lado habla de la *ideología* como encubridora de las relaciones de clase y apela a la conciencia de la clase trabajadora como herramienta de lucha. Gramsci, por su lado acuña el término de *hegemonía* como fabricación cultural y pilar de un bloque histórico. Finalmente encontramos en Weber elementos de la cultura política, en tanto el

autor se detiene en el estudio de los valores y de los tipos ideales de dominación: el tradicional, el carismático y el racional. (3)

El punto central que nos aleja de cualquiera de estas conceptualizaciones, es el sentido de “transferencia” hacia la ciudadanía que las mismas encierran, en tanto el presente trabajo otorga un papel activo al agente en la definición y conformación de la cultura política.

Este trabajo aborda el concepto desde un enfoque de la sociología de la cultura, que entiende a la cultura como conjunto interrelacionado de códigos de la significación, socialmente compartidos e históricamente construidos, a través de los cuales es posible la dinámica social (4). Es decir que, situando la/s cultura/s política/s dentro de una concepción de la cultura en general, los elementos que la componen serían todos aquellos que “constituyen una trama de significantes que se articulan, compiten, asocian y yuxtaponen en los conflictos por el sentido del orden con que los individuos vivimos nuestras relaciones sociales” (5)

Sin embargo, una definición tan amplia no deja espacio para la diferencia entre “cultura” y “cultura política”, por ello se reserva para ésta última aquellos elementos que responden a la pregunta siempre abierta entre cultura y el sistema institucional político. Esto es, el *saber práctico* (6) de los ciudadanos en relación a las “costumbres, saberes, valores y actitudes que informan las acciones y las estructuras políticas” (7)

### **Cultura política: el objeto**

Tal como se anticipó, en el presente trabajo la cultura política será analíticamente planteada como una dialéctica entre la cultura institucional y la cultura ciudadana. Este recurso analítico plantea una relación fundamental entre un componente normalmente caracterizado como “estructural” (lo institucional), y otro generalmente llevado al plano de lo “individual” (lo ciudadano)

Sin embargo, tal como viene siendo sugerido, el planteo busca escapar a definiciones fijas, cristalizadas o inmóviles, dando lugar a concepciones más cercanas a lo vivo, a lo experimentado que posibiliten una mejor comprensión de la dinámica social.

En ese sentido, cuando se habla de “instituciones estatales”, el tipo de análisis que de las mismas se realiza se condice mejor con el concepto de *formaciones* estatales, en tanto tendencias y movimientos conscientes; puesto que este componente de la dialéctica -la cultura institucional- implica el análisis de articulaciones amplias, que de ningún modo pueden ser plenamente identificadas con los significados y valores formales de las instituciones.

Por otro lado, el componente “cultura ciudadana” de la dialéctica se asemeja al concepto de “estructuras del sentir” o “estructura de sentimientos”, acuñado por Raymond Williams, en tanto los significados y valores tales como son vividos y sentidos activamente, es decir en tanto experiencias sociales en solución. Un concepto cuyo contenido no puede “ser reducido a sistemas de creencias, instituciones o a relaciones generales explícitas, aunque puede incluir a todas ellas como elementos vividos y experimentados, con o sin tensión” (Williams, 1977)

Ahora bien, partiendo de los presupuestos antes señalados en cuanto a la dinámica de la cultura política –presupuestos que nacen como primeras conclusiones de

este trabajo- el nexo entre los componentes de la dialéctica está dado por aquello que podemos denominar la “naturalización de un modelo de cultura política” o la construcción de un “modelo hegemónico de cultura política” que se va configurando a través de una dinámica particular; dinámica que se transforma en el objeto fundamental de análisis de este trabajo. No se trata de un modelo a priori, “impuesto” a la ciudadanía desde algún ente esencial, externo. Sino que se trata de un modelo que se construye - reproduce y transforma - en la dinámica de funcionamiento de esta dialéctica y a cuyos aspectos autogenerativos es necesario prestar especial atención. (8)

En ese sentido, Williams señala la imposibilidad de concluir que “la suma de todas estas instituciones (familia, escuela, comunidad, iglesia, lugar de trabajo, etc.) constituya una hegemonía orgánica”, a propósito de ello señala: “Precisamente porque no es *socialización*, sino un específico y complejo proceso hegemónico, está en la práctica lleno de contradicciones y de conflictos no resueltos. Esta es la razón por la que no puede reducirse a las actividades de un “*aparato ideológico estatal*”

#### **VIOLENCIA INSTITUCIONAL: VIOLENCIA POLÍTICA**

El concepto de violencia fue estudiado desde diferentes disciplinas y es un concepto difícil de definir unánimemente. En un sentido amplio, “violencia” implica *el uso de* una fuerza, no necesariamente física, por parte de alguien contra otro, que puede desplegarse de un modo abierto u oculto. De modo que la violencia se encuentra vinculada con la posibilidad de, en posesión de un cierto poder, coaccionar contra otro.

Por su parte, la “violencia institucional” denota un tipo de violencia que brota desde instituciones formales del estado, o de sus ordenamientos funcionales, y que por ello mismo se encontraría cubierta de un manto de “legitimidad”. Así definida, la misma es fácilmente detectada en instituciones que, como las de seguridad, gozan del monopolio del uso de la fuerza y de la posibilidad de coaccionar y obligar directamente en nombre de un ordenamiento legal.

Esta acepción del concepto es la más común y generalizada. Encontramos por lo tanto que la violencia institucional suele aparecer relacionada directamente con fenómenos como el de gatillo fácil, políticas de mano dura o de tolerancia 0, abusos físicos en manos de fuerzas policiales, condiciones de detención, etc.

Sin embargo resulta necesario ir apenas un poco más en profundidad para advertir que estas manifestaciones explícitas no son sino el producto de una forma mucho más oculta e invisibilizada que se despliega como condición de existencia de aquellas.

Se trata de un tipo de violencia que se encuentra velada para la gran mayoría de la población, a través de la estructura institucional y funcional del Estado. La misma se genera cuando el ordenamiento funcional del mismo, no solo no garantiza, sino que incluso que actúa como *generador de obstáculos* para la realización plena de los derechos por parte de todos los ciudadanos.

## **METODOLOGÍA**

Metodológicamente el presente trabajo está situado en el llamado Análisis secundario de datos. Las fuentes empleadas son fundamentalmente investigaciones desarrolladas por ANDHES (Abogados y Abogadas del Noroeste Argentino en Derechos Humanos y Estudios Sociales) desde algunos de sus ejes temáticos: "Seguridad y Derechos Humanos" y "Derecho de niños, niñas y adolescentes". La información, tomada de dichas investigaciones, para el presente análisis proviene de estudios normativos/legales del encuadre legal de las instituciones que se abordan, entrevistas en profundidad realizadas a funcionarios y autoridades de dependencias estatales de la provincia de Tucumán, encuestas administradas a agentes y policías de la provincia de Tucumán, sondeo telefónico a ciudadanos (muestra estadística) de las provincias de Tucumán, Jujuy y Santiago del Estero.

## **EL LUGAR DE LA INSTITUCIONALIDAD**

Tomando en cuenta el derecho de toda persona al respeto y goce de sus derechos humanos, un recorrido por el camino institucional estipulado para garantizarlos, pone de manifiesto la inconsistencia e incluso contradicciones de nuestro sistema para cumplir con ese objetivo.

La consideración de una violencia institucional que tiene su origen en el funcionamiento mismo del estado, implica una mirada atenta a elementos constitutivos de ese funcionamiento: las leyes, en tanto marco legal que las determina, en tanto herramientas de las que se valen para actuar. Sin embargo, tal como señalamos anteriormente el análisis de una formación institucional implica no caer en la ingenuidad de considerarla sólo a través de sus componentes formales, sino incluso ponerlos en contradicción. Es por ello que también serán objeto de análisis las visiones y formas con las que en la práctica dichas herramientas son utilizadas, esto es las interpretaciones y aplicaciones de la ley, por diferentes instituciones y poderes.

## **EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA - CULTURA INSTITUCIONAL**

### **LAS CONTRAVENCIONES POLICIALES EN LA PROVINCIA DE TUCUMÁN**

En materia de seguridad pública, la provincia de Tucumán no posee políticas públicas integrales que permitan abarcar la problemática en su complejidad y aportar a la solución de los fenómenos que la afectan. Las estrategias empleadas e institucionalizadas para el tratamiento de la problemática en la provincia son centralmente del orden represivo, esto es políticas de "reacción" y no de "prevención" del delito. Estrategia que por otro lado no ha dado muestras de efectividad en ninguna parte del mundo.

Una de las expresiones más violentas de la cultura institucional es la flagrante contradicción entre el "deber ser" del estado y su proceder real. En materia de seguridad, esta contradicción cobra su máxima expresión dado que los

procedimientos puestos en marcha en pos de garantizar la seguridad de los ciudadanos, se desenvuelven a costa de, es decir violando, derechos fundamentales de los ciudadanos.

La normativa vigente en materia de contravenciones en la provincia, la ley 5.140 dictada en el año 1980 (época del ex intendente militar Merlo) implica una violación constante y expresa de los principios constitucionales base de nuestro ordenamiento jurídico, como así también de los Tratados Internacionales de rango constitucional que suscribió nuestro Estado (9).

Si bien esta ley es inconstitucional en sí misma, ya que vulnera uno de los derechos fundamentales del ser humano, como lo es la "libertad ambulatoria", continúa en vigencia; mientras controversias judiciales respecto su inconstitucionalidad se encuentran en este momento en manos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Esta ley viola, asimismo, el principio de "debido proceso" (10), no previendo medios probatorios (ni de hecho ni de autor) y otorgando al mismo órgano de la administración -jefe de policía- las facultades de acusación, investigación y juzgamiento.

La ley 5140 hace una extensa enumeración de los hechos que se consideran contravenciones, entre los que se encuentran, por ejemplo: *hacer explotar bombas, cohetes, petardos o juegos de artificio sin permiso de la policía; consumir bebidas alcohólicas a cualquier hora en la vía pública; arrojar piedras u otros objetos a casas ajenas; escribir o dibujar en las fachadas de los edificios o casas ajenas; arrojar agua a otras personas; arrancar o romper afiches o avisos pegados en sitios públicos; no llevar luz y bocina en las bicicletas; tocar música a alto volumen en sus domicilio; alterar con gritos la tranquilidad en lugares públicos, encontrarse en estado de ebriedad en la vía pública, bares, plazas, etc.; no trabajar y dedicarse a mendigar*. En todos estos casos la policía puede detener a las personas hasta por 30 días, o aplicarles una multa.

Respecto de este último punto, es importante señalar que dada la discrecionalidad que otorga la misma ley para actuar; el cobro de multas por contravenciones, resulta ser una práctica instalada en las comisarías, y es utilizada cotidianamente, como fuente de recaudación (11).

La ley de contravenciones de la provincia de Tucumán es inconstitucional en sí misma, en tanto se aplica a costa de la vulneración de derechos fundamentales de los ciudadanos. Cabe entonces la pregunta ¿a quién o quienes se les "garantiza" la seguridad, a costa de vulnerar derechos de quién o quienes?

En la práctica, la detención por contravenciones procede a través de una lógica perversa: La detención y cobro de multas por contravenciones a personas de bajo nivel socioeconómico, esto asociado al frecuente desconocimiento de estas personas sobre sus derechos y por tanto de las condiciones exigibles (12). Tomemos en cuenta, además, lo obsoleto de la ley en tanto la misma criminaliza fenómenos que son, en la actualidad, emergentes de problemáticas sociales profundas, como ser la falta de trabajo y la mendicidad.

No resulta sencillo concluir acerca del origen de este proceder discriminatorio, en tanto se encuentra por un lado "previsto" por la ley, y es fundamentalmente re-actualizado, por otro lado, en el accionar diario de los agentes.

En el modelo tradicional de organización de la seguridad y de las agencias policiales, la prevención y conjuración del delito, supone controlar y disciplinar todo tipo de conductas no delictivas, legitimando el “accionar sobre una persona o grupos de personas definidas como peligrosas o sospechosas se acuerdo con ciertos criterios o rasgos derivados de su situación personal o social, y cuya potencialidad delictiva es imputada (...) a tales criterios o rasgos” (Saín, 2002)

En una encuesta realizada a miembros de las Patrullas Urbanas Preventiva (PUP), y a oficiales de la policía de la provincia encontramos las siguientes respuestas:

<b>¿Considera ud. que hay ciudadanos más sospechosos que otros?</b>		
	Patrulla Urbana Preventiva	Oficiales
<b>Si</b>	62,5	66,7
<b>No</b>	34,4	22,2
Missed	3,1	11,1
Total	100%	100%

**Fuente:** Relevamiento de **andhes**, en el marco del proyecto "Una policía para la democracia en Tucumán", San Miguel de Tucumán, 2006.

<b>¿Qué características definen para ud a un ciudadano como mas sospechoso que otro?</b>	
Vestimenta	23,80%
Características personales (tatuajes/tipo de cabello/gorras/cicatrices)	19,04%
Nerviosismo / su actitud frente a la policía	15,80%
Comportamiento en general	11,10%
Mirada	6,30%
No trabajar	4,70%
Lenguaje que usa / nivel de instrucción	3,10%
Lugar en donde vive/ frecuencia	3,10%
Antecedentes	3,10%
Andar en grupos	3,10%
Rostro cubierto	3,10%
Aumento de patrimonio injustificado	3,10%
Otros	0,66%
Total	100,00%

**Fuente:** Sistematización de preguntas abiertas - Relevamiento **andhes** en el marco del proyecto "Una policía para la democracia en Tucumán" - Muestra de Oficiales y PUP agregada, San Miguel de Tucumán, 2006.

La respuesta afirmativa, en un 62,5% y 66,7% respectivamente, a la pregunta sobre la consideración acerca de ciudadanos más sospechosos que otros, da la pauta

que el personal policial tiene claramente incorporada esta categoría de distinción. En función de ello, resulta por demás ilustrativo el hecho de que los ciudadanos “sospechosos” sean visualizados por el personal policial en primer lugar por la vestimenta que utilizan, y en segundo término por diferentes características personales como tatuajes, claritos en el cabello o cabello tenido, elementos que en su conjunto componen una estética particular, que se corresponde en nuestra sociedad con culturas o sub-culturas propias de sectores de bajo nivel socio-económico.

<b>¿Considera que hay barrios o sectores de la ciudad más sospechosos que otros?</b>		
	Patrulla Urbana Preventiva	Oficiales
<b>Si</b>	90,6	88,9
<b>No</b>	9,4	0
Missed	0	11,1
Total	100%	100%

**Fuente:** Relevamiento **andhes**, en el marco del proyecto “Una policía para la democracia en Tucumán”, San Miguel de Tucumán, 2006.

<b>¿Qué características definen a los barrios o sectores mas sospechosos de nuestra ciudad?</b>	
<i>Definido por características del barrio</i>	
52,60%	
Barrios precarios/asentamientos/villas	20,80%
Calles de tierra/ no alumbrado/orilla canal o vía/ pasillos	16,60%
Cantidad de denuncias sobre el mismo	8,30%
Casas precarias/ materiales	6,90%
<i>Definido por características de personas que lo habitan</i>	
47,00%	
Falta de educación	13,80%
Forma de vida/música alta/gente en las esquinas/ familias numerosas	11,11%
Necesidad económica	11,11%
Alcoholismo y drogadicción	5,50%
Sin Trabajo	5,50%
Otros	0,40%
Total	100%

**Fuente:** Sistematización de preguntas abiertas - Relevamiento **andhes**, en el marco del proyecto “Una policía para la Democracia en Tucumán”, San Miguel de Tucumán, 2006.

En el mismo sentido que en el caso de las preguntas anteriores, el 90,6% de las respuestas de la Patrulla Urbana Preventiva y el 88,9% de los oficiales afirman que existen barrios más “sospechosos” que otros, en función de lo cual podemos

advertir, al menos, la incorporación de la categoría. En cuanto a las características que les permiten identificar a los barrios más sospechosos, casi en partes iguales encontramos categorías individuales, que definen al barrio por las personas que lo habitan, y categorías colectivas propias de un barrio.

Una vez más es posible advertir, nítidamente, como las características que el personal policial imputa a los barrios más sospechosos, configuran en su conjunto espacios claramente identificables con barrios de sectores populares y marginales de la ciudad.

Un dato que pone de manifiesto la complejidad de la problemática a analizar es la caracterización como "sospechoso", en un 4,7% de las respuestas, a una persona que "no trabaja". Es decir que la condición de no trabajador lo convierte automáticamente en "sospechoso"

Es evidente que para pensar las respuestas a las preguntas señaladas resulta necesario hacer un análisis más en profundidad de las dinámicas que funcionan en la relación sociedad civil - fuerzas policiales. La exposición de los datos resaltados es simplemente el producto de una primera aproximación al tema.

No caer en la errada interpretación lombrossiana de la fisonomía de los delinquentes, se traduce hoy en día en no simplificar el análisis de la situación a la dupla "Pobre = delincuente", tan arraigada en el imaginario policial, y en amplias capas de la sociedad.

También resultan elementos significativos, a la hora de hablar de formaciones institucionales, aquellos que componen la realidad interna de las instituciones. Es por ello necesario tomar en cuenta componentes del funcionamiento concreto de la institución policial en la provincia de Tucumán.

La normativa general que reglamenta la actuación de la policía de la Provincia (ley 3656) fue dictada en 1970. Al haber sido "promulgada" bajo una dictadura militar, la misma contiene elementos de represión social, explícitamente antidemocráticos. Algunas de las características más sobresalientes de esta norma son la ausencia de límites reales al poder policial, y la apertura de espacios de actuación discrecional.

En ese contexto, cobran relevancia las respuestas de agentes y oficiales, desde el momento que señalan una particular cultura institucional, lamentablemente respaldada en legislaciones vigentes y evidentemente re-actualizada en la práctica.

<b>¿Es inevitable excederse en el uso la fuerza para hacer cumplir la ley?</b>		
	Patrulla Urbana Preventiva	Oficiales
<b>Si</b>	75%	77,80%
<b>No</b>	25%	11,10%
Missed	0	11, 1 %
Total	100%	100%

**Fuente:** Relevamiento **andhes**, en el marco del proyecto "Una policía para la democracia en Tucumán", San Miguel de Tucumán, 2006.

En cuanto a la organización interna de la policía, fue material de análisis la Ley Orgánica del Personal Policial de Tucumán (Ley 3.823) y los reglamentos policiales que la especifican. El elemento crítico que surge con más fuerza de estos análisis son las malas condiciones laborales para el personal policial, especialmente el personal subalterno y la oficialidad baja: inmovilidad salarial, inestabilidad laboral, dificultad en la carrera de ascensos por falta de capacitación adecuada, falta de un control interno, objetivo y eficiente, entre otras. Además rigen determinadas prohibiciones legales que afectan derechos fundamentales de los policías, por ejemplo en cuanto trabajadores la prohibición de libre agremiación; y en cuanto ciudadanos, la imposibilidad de participar en partidos políticos e incluso el derecho a votar (en el caso de la tropa policial).

Por último, la formación de los policías, reglamentada por el decreto provincial 554/14 de 1994, se circunscribe a una enunciación extensa de las materias a tratar, sin precisión alguna de contenidos. Igualmente, según surge de entrevistas, se trata de una normativa que nunca fue implementada. La formación de los policías se fue delineando por resoluciones ministeriales y las propias decisiones del cuerpo. Las decisiones en este ámbito se encuentran a merced de la arbitraria disposición de los directores a cargo de estas funciones que, en la mayoría de los casos, no tienen ninguna formación pedagógica o educativa. Con esto, resulta lógico que nunca se haya logrado concebir o visualizar dentro del esquema policial, políticas de formación y capacitación profesional de los agentes de seguridad en coordinación con una política general de seguridad provincial.

## **DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES**

### **CULTURA INSTITUCIONAL Y PERCEPCIÓN CIUDADANA**

#### **El caso de la privación de libertad**

*La divergencia respecto de lo que se entiende por "privación de la libertad" en los términos de la Convención sobre los Derechos del Niño, y los criterios de quienes deciden medidas respecto de los menores de edad; La diversidad de cuestiones "asistenciales" que dan origen a la institucionalización; Y la falta de adecuación institucional en relación a la normativa reformada, hacen de la institucionalización una respuesta del Estado para múltiples situaciones... (andhes, 2006)*

La privación de libertad de las personas menores de edad se destaca, como una cuestión reveladora de la falta de adecuación, tanto de la normativa como de las prácticas institucionales y de los principios con que se encaran las políticas públicas, a la Constitución Nacional y particularmente a la Convención sobre los Derechos del Niño y sus instrumentos complementarios (13)

El concepto de "privación de libertad de las personas menores de edad", desde una perspectiva de derechos humanos tiene el significado y alcance que le da a este término la Regla 11.b) de Las Reglas de Las Naciones Unidas Para la Protección de los Menores Privados de Libertad, la cual establece que: "Por privación de libertad

se entiende toda forma de detención o encarcelamiento, así como el internamiento en un establecimiento público o privado del que no se permita salir al menor por su propia voluntad, por orden de cualquier autoridad judicial, administrativa u otra autoridad pública”

En el criterio de quienes deciden medidas respecto de los menores de edad, existe una clara resistencia a considerar como privación de libertad a las medidas de “internación” (como comúnmente se les llama) de los chicos en diferentes instituciones, cuando las mismas son decididas por razones no vinculadas con causas de tipo penal.

Esto permite evidenciar que, en la cultura institucional, estas medidas de encierro no son identificadas como medidas extremas, restrictivas de derechos, y como último recurso frente a los casos penales más graves. Por el contrario, se trata de una respuesta habitual frente a situaciones que plantean la necesidad de ser abordadas, principalmente, desde políticas públicas para la infancia y la familia, y con una perspectiva de protección integral de derechos.

*“La institucionalización no es una medida privativa de la libertad. No, para nada.”* (Director de un Instituto de Menores de la Provincia)

Esta situación nos coloca frente a un componente básico de esta realidad que es la diversidad de cuestiones “asistenciales” que dan origen a la institucionalización. Así, no solo el abandono por parte de los padres y la ausencia de familiares o guardadores legales determinan la adopción de esta medida, sino también, y principalmente: las situaciones de pobreza y falta de recursos económicos del grupo familiar, lo cual ocasiona una serie de carencias (respecto de la vivienda, la alimentación, la educación) que son tenidas como indicadores de abandono; el haber sido víctima de un delito o de situaciones de violencia y abuso; o integrar familias que se evalúan como desintegradas o disfuncionales.

*“Abusos, maltratos físicos, abuso sexual, casos de padres que no son los adecuados para contener al niño, porque uno es el abusador y el otro no está en condiciones de contener, no sabe cómo contener, ni tiene recursos.”* (Miembro del Gabinete Psicosocial del Poder Judicial de la Provincia)

*“La principal causa de ingreso está siendo la falta de contención familiar, la falta de recursos económicos, y ha quedado en un tercer lugar la carencia de guardador o tutores.”* (Director de un Instituto de Menores de la Provincia)

*“Tenemos distintos casos. La mayoría con familia totalmente ausente o desvinculada de los niños internos y otros casos donde todavía queda un vínculo, pero no están las condiciones dadas para el egreso, sobre todo por las condiciones socioeconómicas”* (Directora de un Instituto de Menores)

La Convención de los Derechos del niño, establece que los estados partes adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas

para proteger al niño contra toda forma de abuso o maltrato, descuido, explotación; tales medidas deberán comprender programas con el objeto de proporcionar la asistencia necesaria al niño y a quienes cuidan de él, así como otras formas de prevención. (art. 19)

En el ámbito nacional, la derogada Ley N° 10.903 fue el eje del sistema jurídico aplicable a la infancia, conocido con el nombre de "sistema tutelar". A su vez, este modelo fue replicado por las normas que conforman el llamado Régimen Penal de la Minoridad, aún vigentes en nuestro país, ellas son el Decreto-Ley N° 22.278 y Decreto Ley N° 22.803, aprobados por la última dictadura militar.

Si bien algunas de las falencias de la ley 10.903 fueron superadas por éstas dos normas, se ha mantenido la visión tutelar y asistencialista, sin lograr una aproximación a los estándares mínimos de derechos humanos que deben ser garantizados por el estado.

La sanción de la Ley N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, que cumple con la obligación de adecuación legislativa asumida por el Estado Argentino al ratificar la Convención de los Derechos del Niño, ha puesto más de manifiesto aún, el anacronismo y la falta de armonía del régimen penal mencionado con los preceptos constitucionales y la urgente necesidad de su reforma. A nivel provincial, la investigación pone de manifiesto que en términos generales, la realidad de la provincia, en su faz normativa, adolece de fallas, encontrándose vacíos, así como normativa claramente contraria a la Constitución Nacional y por consiguiente a la Convención de los Derechos del Niño. La experiencia permite concluir que las reformas legislativas deben necesariamente ir acompañadas por reformas institucionales para evidenciar los frutos de sus avances en relación a la garantía de derechos.

En el artículo 255 (Código Procesal Civil y Comercial) se establece que: "La guarda de los menores e incapaces podrá solicitarse por cualquier persona o decretarse de oficio, cuando el juez constatare su necesidad. Será designado guardador, de ser posible un pariente próximo o, en su defecto, un establecimiento especializado o una persona de reconocida solvencia moral que les asegure una adecuada atención". Es tan exiguo el articulado de nuestro Digesto Procesal en determinar límites a esa "medidas de protección" que una vez más estamos frente al arbitrio del juez para establecer el tipo de medida. La experiencia y la realidad demuestran que esta respuesta generalmente es la internación y el tiempo de la misma, en la mayoría de los casos indeterminada.

En ese sentido existe una similitud significativa con el tipo de intervención que autorizaba la derogada ley N° 10.903 (14), esto es, una intervención independizada de toda garantía básica del debido proceso, en la cual, el juez procede sin que exista ningún parámetro o criterio objetivo que conduzca su decisión.

## **PERSPECTIVAS Y PARADIGMAS INSTITUCIONALES**

Resulta importante destacar la vigencia, en todos los ámbitos del estado (ejecutivo, legislativo y judicial), y por largos años, de la llamada doctrina de la situación irregular una de cuyas principales características ha sido considerar a los niños como objetos de protección y no como sujetos de derechos.

La filosofía que inspiró a la teoría de la situación irregular es el positivismo, dentro de la cual aparece la idea de la “peligrosidad sin delito”. Así el abandono se considera una etapa de pre-delinuencia y el resultado de esta conceptualización es el tratamiento prácticamente indiferenciado con el que se le da al infractor penal. La declaración de abandono moral o material, facultad discrecional del Juez, constituye la columna vertebral de la doctrina de la situación irregular (15) Así, según Schuman Pacheco, el punto más crítico en el marco de la institucionalización de “menores” lo constituye el de la internación de los abandonados moral o materialmente que no hayan incurrido en infracción penal alguna, pero que, por sus condiciones de vida se les considera, al más riguroso estilo positivista, “desadaptados” sociales y, consecuentemente socialmente peligrosos. Es decir, la teoría del estado peligroso, de peligrosidad sin delito (16).

*“... los chicos no tienen que ser institucionalizados, pero gracias a Dios existen los institutos porque la situación es de abandono, de indigencia, de expulsión, de violencia familiar. Muchas veces nos dan como única alternativa institucionalizar a los niños...”* (Asesor del Poder Legislativo de la Provincia)

De este modo, el abandono -como realidad construida socialmente- al ser confrontada con la realidad, desnuda la selectividad del sistema que institucionaliza y criminaliza exclusivamente aquel abandono vinculado a la pobreza.

En nuestro país coexisten dos sistemas absolutamente distintos inspirados en principios tangencialmente opuestos: Por un lado, para la Convención la protección es integral y dirigida a la totalidad de los niños, niñas y adolescentes, mientras que para la legislación interna- provincial o nacional - la “protección” se aplica a situaciones “irregulares” en donde cabe la categoría de tal, tanto a un niño que fue objeto de abandono, malos tratos, abuso, o el que cometió un delito.

En la provincia de Tucumán existen 12 Institutos públicos que albergan a niños, niñas y adolescentes de distintas edades y por diferentes causas ya sea por que están en conflicto con la ley penal, o por abandono, víctima de maltratos, víctimas de violaciones, problemas familiares, carencia de guardador legal etc. De los institutos que actualmente están en funcionamiento solo tres recibe niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley penal.

Lo mas grave de esta contradicción es que la “protección” que efectúa el Estado de estos niños, se lleva a cabo transgrediendo flagrantemente derechos y garantías constitucionales esenciales, pues la internación de un niño en algún instituto, lejos de ser una medida preventiva y provisoria, se transforme en una verdadera condena indeterminada sin una sentencia que así lo haya declarado.

*“Cuando yo pido informe social a la colega que está en la institución me manda a decir que como las chicas están institucionalizadas y alejadas de su familia, el dato de la familia no interesa”* (Asistente Social de un Establecimiento Educativo al que asisten niños institucionalizados)

La Convención de los Derechos del Niño desarrolla una ingeniería jurídica bastante compleja que obliga a los estados partes a tener una consideración primordial con relación al interés superior del niño, es decir, que no sea separado de sus padres salvo en casos de excepción y por el menor tiempo posible, así del juego de los artículos 3, 9, 20, 21 y 39 (17) se colige el derecho de los niños a crecer y desarrollarse dentro del ambiente familiar y a considerar la institucionalización como la última “solución” aplicable y en el menor tiempo posible (andhes, 2006).

*“La idea es que esta internación sea breve y en las mejores condiciones posibles, lo cual en la mayoría de los casos no sucede”* (Miembro del Poder Judicial - Juez de Familia y Sucesiones)

También merece tratamiento en este punto lo referente a la atribución que tiene el Poder Ejecutivo a través de su órgano competente, la “Dirección de Familia, Niñez, Adolescencia y Adultos Mayores” para planificar, organizar, y ejecutar la política proteccional de la niñez y adolescencia. Un análisis de la Ley N° 7.329, que regula el funcionamiento y atribuciones de esta Dirección deja ver que el encargarse de los menores de edad que se encuentren en “situación irregular” es el objetivo que originariamente tenía esta Dirección. Dicha situación queda definida a través de enunciados tales como: “Tomar para sí u otorgar a terceros, en forma transitoria, la guarda de niños, adolescentes y adultos mayores que estuvieren en estado de abandono o de peligro material o social...” o “Receptar las denuncias de abandono o de peligro material o social de personas, que le sean elevadas por autoridades públicas o particulares, efectuando el estudio de cada caso y la derivación correspondiente, solicitando en caso necesario el auxilio de la fuerza pública”

De acuerdo a los principios tutelares de principios de siglo los beneficiarios originarios de esta Institución fueron: a) La familia y sus integrantes con problemas sociales de relación o integración, que no sean competencia del Poder Judicial; b) Los menores huérfanos, abandonados, con problemas de conducta o sociales, discapacitados o vagabundos.

Se encuentran en su esencia el avocarse a los problemas de índole social o familiar, al amparo del niño o niña que es abandonado o víctima de una tragedia, y también de aquellos que puedan comprenderse dentro de los criterios de “problemas de conducta, sociales o vagabundos”.

Actualmente, en esencia se mantienen dichas funciones en lo que respecta a los niños y sus familias. Entre las herramientas con que cuenta la dirección para llevar a cabo su cometido, se encuentran, lógicamente, los Institutos y Hogares que la misma controla.

Conforme el texto de la ley, éste organismo del Poder Ejecutivo se encuentra facultado para decidir sobre la guarda de los niños y adolescentes abandonados, lo cual implica por un lado, la facultad discrecional de definir que se entiende por abandono y cuando un chico se encuentra en tal situación, y por otro lado, en el terreno de la práctica, la internación del mismo en alguno de los hogares mencionados.

Hoy, 25 años después de su creación (que data de 1982), las reformas ocurridas en democracia, con un marco constitucional absolutamente nuevo,

prácticamente nada han modificado de este mandato originario. Con la democracia la ley de origen fue reformada, pero ha sido en términos generales a los efectos de la ubicación en el organigrama estatal, niveles de autonomía y órganos consultivos. Las categorías o figuras sustanciales que definían el accionar de la misma no se han clarificado, sino por el contrario agravado, siendo las situaciones generadoras de intervención el peligro moral o material. Desde la última reforma lleva incluido el concepto aún más tutelar de “peligro social”.

Todo este marco hace pensar, sin temor a equivocarse, que en Tucumán para proteger o satisfacer derechos, se parte muchas veces del no reconocimiento de por lo menos de uno: la libertad personal.

Del lado de la percepción ciudadana y en cuanto a la medida de Institucionalización en sí, las respuestas a distintas preguntas realizadas en un sondeo ponen en evidencia que la ciudadanía relaciona la institucionalización con la idea de “sanción”, más que de ayuda o “protección”. Como opción a la institucionalización, los encuestados prefieren optar por las tareas comunitarias (44.9%), la libertad asistida o vigilada (20%) e incluso dándole otro tutor (15.8%), antes que por la privación de libertad (12.4%).

**¿A que tipo de niños, niñas y adolescentes cree Ud. que el estado debería internar en hogares e instituciones?**

	Tucumán	Jujuy	Total
Los que sean víctimas de delitos cometidos por sus familiares	22,2%	31,7 %	25,8 %
Los que viven en situación de extrema pobreza	11,14%	14,3%	12,5%
Los que no tienen familia	16,6%	18,3%	17,3%
Los que no tienen familia adecuada	6,2%	7,3%	6,6%
Los que cometen delitos	41,2 %	23,0%	34,4%
ns/nc	2%	0 %	1%
Todos	0 %	0 %	0
Ninguno	0 %	5%	2%
Total	100%	100%	100%

**Fuente:** Sociología y Mercado, Grupo consultor. Sondeo telefónico, Noviembre de 2005.

Si bien en la provincia de Tucumán el primer lugar de respuesta lo ocupa la categoría: “*Los que cometen delitos*” en segundo lugar se destaca la respuesta: “*Los que sean víctimas de delitos cometidos por sus familiares*” con 22,2%, mientras en la Provincia de Jujuy esta categoría ocupa el primer lugar con un 31,7 %. Las categorías: “*Los que no tienen familia*” y “*Los que viven en situación de extrema pobreza*” le siguen en el orden de respuestas en ambas provincias.

Existe una profunda discusión sobre la pertinencia de que un niño, niña o adolescente sea sometido a la privación de su libertad bajo alguna circunstancia. No obstante esa discusión, en las respuestas obtenidas en este sondeo, es posible evidenciar tanto la distorsión en la concepción de la institucionalización de niños, niñas y adolescentes, como la naturalización de esta como medida asistencialista.

Que un niño sea institucionalizado por haber sido víctima de un delito por parte de un miembro de su familia implica victimizarlo doblemente. El castigo en lugar de dirigirse al autor del delito se dirige a la víctima.

Por otro, la respuesta sobre que deben ser institucionalizados aquellos niños que viven en la extrema pobreza deja al descubierto claramente la concepción asistencialista de la medida, en tanto el estado en lugar de evitar la caída en la extrema pobreza de un niño con su familia, debe proceder a separar al niño de su familia e institucionalizarlo.

### **Llevando a los niños, niñas y adolescentes vulnerables a instituciones del estado, ¿qué cree que se intenta hacer?**

	Tucumán	Jujuy	Total
Garantizar y respetar el derecho de los chicos	17,8 %	31,7 %	22,8 %
Proteger a la sociedad del peligro que pudieran representar	30,2 %	22,3 %	27,3 %
Ambas	50,8%	42,3 %	47,6 %
Ninguna	0,4 %	2,7 %	1,3 %
ns/nc	1 %	2 %	1 %
Total	100%	100%	100%

**Fuente:** Sociología y Mercado, Grupo consultor. Sondeo telefónico, Noviembre de 2005.

Frente a la pregunta sobre qué cree que el estado intenta hacer llevando a los niños, niñas y adolescentes vulnerables a Instituciones, sólo un 22.8% entiende que su intención sea garantizar y respetar sus derechos. Mientras un 27.3% entiende que busca proteger a la sociedad del peligro que pudieran representar. Un 47.6% considera que ambas cosas.

La escasa diferencia porcentual en las respuestas, no hace sino poner de manifiesto la confusión existente sobre los fines de la medida de institucionalización, resultado del sistema que funciona a través de dos perspectivas completamente opuestas.

En cuanto a la función del Estado como sancionador, es notable la percepción que se tiene en cuanto agente discriminador por razones socioeconómicas. Esto se evidencia por ejemplo frente a la pregunta sobre el grado de acuerdo o desacuerdo con la frase *“El Estado aplica las mismas sanciones a los menores de edad de sectores socioeconómicos bajos que delinquen, que a los menores de edad de sectores socioeconómicos medios y altos cuando cometen delitos”*, un 78.7% está en desacuerdo o muy en desacuerdo.

### **CONCLUSIONES**

Los ejemplos presentados tienen la intención de señalar el camino por el cual el marco conceptual planteado pretende abordar el tema de la cultura institucional.

El análisis del caso de la seguridad pública y las contravenciones policiales señala una cultura institucional violenta, con claros sesgos discriminatorios. Una violencia que se encuentra facilitada por la falta de políticas integrales de seguridad pública, sumadas a la persistencia de políticas de reacción y no de prevención del delito; lo que en su conjunto viabilizan una particular dinámica funcional de la institución policial.

Si bien se toma como elemento de análisis distintas legislaciones (que pueden considerarse como plataforma facilitadora de dicha violencia), el trabajo busca dejar en claro que tal o cual marco normativo no es la única variable en juego a la hora de hablar de una cultura institucional violenta o discriminatoria. Por el contrario ciertos componentes inter-subjetivos que se ponen de manifiesto a la hora de indagar en las percepciones e imaginarios de quienes se movilizan diariamente dentro de los mencionados marcos legales, juegan un rol central en la dirección que la cultura institucional toma.

Así, si la ley de contravenciones tiene contenidos violatorios de derechos fundamentales del ciudadano, el hecho de que ese margen sea empleado como recurso recaudatorio y en contra de un determinado grupo de ciudadanos y no de otros, tiene que ver con un saber práctico que el policía ha incorporado en su tarea diaria. Desde esta lógica, así como es posible interpretar una tendencia criminalizadora de la pobreza tanto de la letra de la ley, como en las categorías de análisis de los policías encuestados, no es difícil advertir ciertas percepciones de ciudadanos de sectores marginales del policía como un enemigo.

En el ejemplo del derecho de niños, niñas y adolescentes, y el caso de la institucionalización por causas asistenciales, señala más claramente lo arraigado de una cultura institucional, viabilizada a partir un marco legal. La sanción de la ley de protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes, no tiene eco en la dinámica funcional de las instituciones que se ven involucradas en su aplicación cotidiana. No sólo la falta de reformas administrativas, sino también un imaginario instalado muy fuertemente en la cultura institucional y ciudadana respecto del niño como objeto de tutela y no de derecho, llevan en la práctica a la reproducción de una cultura institucional fuertemente discriminatoria: La criminalización de la pobreza (institucionalización por causas asistenciales), y la ausencia de medidas alternativas.

A diferencia del caso anterior, en el que la perspectiva ciudadana se encuentra ausente; en este caso, los datos presentados ilustran -de alguna manera- una percepción ciudadana que se dirige en la misma dirección con la que funciona la formación institucional.

La agregación de culturas institucionales como las ejemplificadas, de la mano de percepciones ciudadanas (se presenten en conflicto con, o en el mismo sentido de la institucionalidad); son elementos constitutivos esenciales de una cultura política determinada. Es el análisis de este tipo de lazos, presentes en la conformación del imaginario social y político -y a partir del cual se estructura el espacio de convivencia social- el verdadero desafío al que la sociedad actual se enfrenta.

**NOTAS**

- 1) Marx, Karl (1958) Prólogo a la Contribución a la Crítica de la Economía Política. En Contribución a la Crítica de la Economía Política, Siglo XXI Editores, pp. 3-7, México.
- 2) Almond y Verba (1963). "The civic culture. Political attitudes and Democracy in five Nations". Princeton University Press.
- 3) Para una descripción más extensa del concepto de cultura política en estos autores: Altamirano, Carlos (comp.) Diccionario de Términos Críticos de Sociología de la Cultura. Ed. Paidós. Bs As. 2003. El concepto de Cultura Política (por Jorge Lanzaro).
- 4) Conceptualización o definición del concepto de "cultura" que se inspira fundamentalmente en los desarrollos teóricos de Mario Margulis.
- 5) Landi, Oscar (2008). En Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas. Emecé. Pp 147. Buenos Aires.
- 6) Kaliman, Ricardo (Dir.) (2001) Sociología y cultura. Propuestas conceptuales para el estudio del discurso y la reproducción cultural. Instituto de Historia y Pensamiento Argentino (IHPA). Universidad Nacional de Tucuman (UNT). Proyecto: Identidad y Reproducción Cultural en los Andes Centromeridionales. En dicho trabajo los autores entienden por *saber práctico* al conjunto de factores psíquicos que subyacen a cualquier acción humana y que explican el curso y la naturaleza de esa acción. Dichos factores no son necesariamente conscientes. El saber práctico es aprensible mediante las acciones que suscita, independientemente de lo que el agente piense o diga con respecto a ellas. En tanto componente de la subjetividad su dinámica dará cuenta de la reproducción y las transformaciones culturales.
- 7) Lanzaro, Jorge (2003) Cultura Política. En Altamirano, Carlos (comp.) Diccionario de Términos Críticos de Sociología de la Cultura. Ed Paidós. Buenos Aires.
- 8) "La verdadera condición de la hegemonía es la efectiva auto-identificación con las formas hegemónicas; una "socialización" específica e internalizada de la que se espera que resulte positiva pero que, si ello no es posible, se apoyará en un -resignado- reconocimiento de lo inevitable y lo necesario". Williams, Raymond (1977) Marxismo y Literatura. Oxford University Press. Pág 141. Oxford.
- 9) Para mayor información sobre el tema [www.andhes.org.ar](http://www.andhes.org.ar)
- 10) El debido proceso -legal y sustancial- constituye un derecho fundamental de las personas que se encuentra expresamente contenido en los arts. 18 CN y en normas de similar formulación en cada una de las Constituciones Provinciales. Así, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dicho que esta norma se refiere "*al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales*" a efectos que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos. En otras palabras, cualquier actuación u omisión de los

órganos estatales dentro de un proceso sea éste administrativo, sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal; y las garantías mínimas establecidas en el inc. 2° del art. 8 CADH, también se aplican a todo proceso relacionado a la determinación de derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. (CortelDH, Caso Baena, Ricardo y otros, Sentencia del 13 de noviembre de 2000, Serie "C" N° 70, p. 123, entre otros.) Como señala Francisco Dall' Anese. El propósito del debido proceso es la seguridad de todos los ciudadanos de ser condenados exclusivamente por medio de un juicio rodeado de todas las garantías, no para favorecer a un culpable en detrimento de la colectividad, sino para favorecer a la sociedad cuyo interés es velar porque cada ciudadano (débil) sea respetado individualmente cuando enfrenta al Estado (fuerte)

- 11) y12) Según lo manifestaron en entrevistas privadas y anónimas oficiales y policías en el marco del proyecto "Una Policía para la Democracia en Tucumán", andhes, 2006.
- 13) Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores (Reglas de Beijing); Regals de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad; Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad)
- 14) La vinculación de este instituto procesal civil con la función de patronato estatal, resulta tan estrecha que en muchos casos se da una superposición de competencia, entre el fuero de menores y la justicia civil con competencia en familia, cuestión sobre la cual existen diversas opiniones, resultando por demás difusos, no uniformes, los criterios para dirimir los conflictos.
- 15) Emilio García Méndez y Carranza (1992) El Derecho de menores como derecho mayor, en AAVV, Del Revés al derecho, Gelerna, pág. 16 Buenos Aires.
- 16) Schuman Pacheco (1990) El problema de las garantías en el Derecho de Menores. En Gurises Unidos, núm. 3, pág. 20.
- 17) Para consultar la Convención de los Derechos del Niño [www.unicef.org](http://www.unicef.org)

## BIBLIOGRAFÍA

ALMOND Y VERBA (1963) The civic culture. Political attitudes and Democracy in five Nations. New Jersey. Princeton University Press.

ANDHES (Abogados y Abogadas del Noroeste Argentino en Derechos Humanos y Estudios Sociales) (2006) La institucionalización de niños, niñas y adolescentes en el NOA y sus derechos humanos. [www.andhes.org.ar](http://www.andhes.org.ar) San Miguel de Tucumán.

ANDHES (Abogados y Abogadas del Noroeste Argentino en Derechos Humanos y Estudios Sociales) (2004) Inconstitucionalidad de la ley 5140 [www.andhes.org.ar](http://www.andhes.org.ar) San Miguel de Tucumán.

ANDHES (Abogados y Abogadas del Noroeste Argentino en Derechos Humanos y Estudios Sociales) (2004) Argumentos sobre la inconstitucionalidad de la ley de contravenciones [www.andhes.org.ar](http://www.andhes.org.ar) San Miguel de Tucumán.

ANDHES (Abogados y Abogadas del Noroeste Argentino en Derechos Humanos y Estudios Sociales) (2006) Una policía para la Democracia en Tucumán (Documento interno de trabajo) San Miguel de Tucumán.

DI TELLA, T (2008) Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas. Bs. As. Emecé.

GARCIA MENDEZ, E (1991) El Derecho de menores como derecho mayor. En AAVV, Del Revés al derecho. Gelerna. Buenos Aires.

KALIMAN, R (Dir.) (2001) Sociología y Cultura. Propuestas conceptuales para el estudio del discurso y la reproducción cultural. Instituto de Historia y Pensamiento Argentino (IHPA). Proyecto "Identidad y Reproducción Cultural en los Andes Centromeridionales". San Miguel de Tucumán.

LANZARO, J (2003) Cultura Política. En: Términos Críticos de Sociología de la Cultura. Ed. Paidós. Buenos Aires

SAIN, M (2002) Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2002.

SCHUMAN PACHECO (1990) El problema de las garantías en el Derecho de Menores. Gurises Unidos Nro 3.

WILLIAMS, R (1977) Marxismo y Literatura. Oxford. Oxford University Press.