

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA

Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

Represión y democracia

**Un estudio cuantitativo de los determinantes de la represión policial en
la Argentina reciente**

Estudiante: Javier Andrés Hasse

Tutora: Catalina Smulovitz

Firma del Tutor

Junio, 2012.

Represión y democracia

Resumen

Las administraciones de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner desarrollaron políticas de control de manifestaciones sociales y políticas que fueron relativamente exitosas en evitar la ocurrencia de muertes como producto del ejercicio de la represión gubernamental. Entre 2003 y 2011 tuvieron lugar más de 16.000¹ manifestaciones y protestas sociales y el número de muertes ocurridas en el control de las mismas ascendió a 16². Esto ha permitido a ambas administraciones mostrarse exitosas en su propósito de controlar, a través de procedimientos relativamente poco violentos, la alta conflictividad social que caracterizó a estos años. Sin embargo, cuando se analizan las cifras de la represión y la violencia policial ocurridas en esos años, el resultado es distinto. El número de muertos producto de la violencia policial en eventos habitualmente no caracterizados como manifestaciones políticas o sociales asciende para el mismo periodo a 1646³ víctimas. El contraste entre estas cifras es, cuando menos, sorprendente y da lugar a dos conjuntos de interrogantes:

1) ¿Por qué ha sido posible controlar la represión política pero ha resultado altamente dificultoso controlar la represión policial en general y,

2) ¿Qué factores explican las diferencias entre las tasas de represión que se observan en las distintas provincias del territorio nacional.

En relación a la primera pregunta, el trabajo ha demostrado:

a) que *instituciones débiles* para controlar el accionar policial y crecientes niveles en la *percepción de inseguridad* explican el crecimiento de la represión policial en general.

b) que la menor cantidad de muertes ocurridas en contextos de represión política, parece estar asociadas *al aumento de la capacidad que tienen los políticos para controlar el policiamiento* de este tipo de manifestaciones. Capacidad que deriva del carácter esporádico y visible de este tipo de manifestaciones.

En cuanto a los determinantes de la varianza interprovincial en la represión, el análisis de regresión ha probado que las *tasas de represión en las provincias*:

a) *crecen a medida que se incrementa la tasa de criminalidad provincial y el porcentaje de población urbana* y que b) *decrecen cuando mejoran los niveles provinciales de democracia, competencia legislativa y competencia ejecutiva*

Palabras clave: Represión, Violencia Policial, Protesta Social

¹ Fuente: Centro Unión para la Nueva Mayoría y PIMSA (Programa del Movimiento de la Sociedad Argentina). Ver **Apéndice 1** para evolución histórica de la protesta en los últimos años.

² Datos de CORREPI, 2011. ARCHIVO 2011. Recopilación de casos de personas asesinadas por el aparato represivo del estado 1983/2011.

³ CORREPI, 2011.

Índice

Introducción	p. 1
Capítulo 2 Sobre la represión y las hipótesis que se considerarían	p. 3
<i>a. Sobre la represión</i>	<i>p. 3</i>
Marco teórico	p. 4
<i>b. Definiendo la variable dependiente: represión</i>	<i>p. 6</i>
<i>c. Las hipótesis</i>	<i>p. 11</i>
<i>d. Los determinantes de la represión</i>	<i>p. 12</i>
Las variables	p. 12
Capítulo 3 Los hechos	p. 19
<i>a. Por qué estudiar a la represión en Argentina</i>	<i>p. 19</i>
<i>b. Los hechos (y una introducción al policiamiento en la Argentina)</i>	<i>p. 20</i>
La redemocratización	p. 20
<i>Gatillo fácil</i> : un asesino serial	p. 24
El crecimiento de la violencia policial y el nuevo milenio	p. 25
La violencia policial entre 2003 y 2010	p. 29
El Federalismo: responsabilidad compartida	p. 30
Capítulo 4. El análisis de la evidencia empírica	p. 33
<i>a. Explicando los niveles de represión policial en la Argentina reciente</i>	<i>p. 35</i>
Tipo de control institucional	p. 36
Control político diferenciado para policiamiento de manifestaciones	p. 39
Sensación de inseguridad	p. 42
<i>b. Por qué varía la Tasa de Represión a nivel subnacional</i>	<i>p. 45</i>
Perfil sociodemográfico de la provincia	p. 47
<i>a. criminalidad</i>	<i>p. 48</i>
<i>b. número de habitantes</i>	<i>p. 51</i>
<i>c. distribución de la población</i>	<i>p. 53</i>

<i>d. nivel de desempleo</i>	p. 54
<i>e. modernización</i>	p. 56
Configuración política provincial	p. 57
<i>a. nivel de democracia provincial</i>	p. 57
<i>b. nivel provincial de competencia partidaria</i>	p. 60
Independencia de los medios de comunicación	p. 62
Capítulo 5. Conclusiones	p. 65
Referencias y bibliografía	p. 68
Apéndice 1	p. 76
Apéndice 2	p. 77
Apéndice 3	p. 81
Apéndice 4	p. 82

Figuras, tablas y gráficos

Figura 1. Fenómenos a explicar, variables, componentes e indicadores.	p. 34
Figura 2. Correlación espuria población urbana- IDH	p. 57
Figura 3. Correlación espuria población urbana- Independencia de los Medios	p. 64
Figura 4. Determinantes de las tasas represión a nivel nacional	p. 65
Figura 5. Determinantes de las tasas represión a nivel subnacional	p. 66
Tabla 1. Dimensiones e indicadores del concepto <i>Democracia Subnacional</i> .	p. 16
Tabla 2. Muertos por represión en manifestaciones y protestas políticas y sociales y muertos violencia policial según gestión presidencial.	p. 20
Tabla 3. Niveles nacionales de represión por año para el periodo 2000-2010	p. 27
Tabla 4. Víctimas de la violencia policial por cada millón de habitantes (Tasa de Represión, ordenada de mayor a menor) para el periodo 2000-2011.	p. 32
Tabla 4bis. Resumen del Modelo A (variación de la tasa nacional de represión)	p. 36
Tabla 5. Niveles nacionales de represión, número de habitantes e indicadores de calidad institucional por año para el periodo 2000-2010	p. 37
Tabla 6. Coeficientes para la regresión Voz y Rendición de cuentas-tasa de represión.	p. 38
Tabla 7. Coeficientes para la regresión Efectividad del Gobierno-Tasa de Represión.	p. 38
Tabla 8. Tasa de represión, sensación de inseguridad y victimización en Argentina. 2004-2010.	p. 44
Tabla 9. Coeficientes para las regresiones Victimización por crimen – Tasa de represión y Percepción de la Inseguridad- Tasa de represión.	p. 44
Tabla 10. Resumen del modelo explicativo de la variación interprovincial en la represión	p. 46
Tabla 11. Coeficientes para los modelos con variables sociodemográficas	p. 48
Tabla 12 Coeficientes para la regresión lineal criminalidad-tasa de represión	p. 49
Tabla 13. Coeficientes para la regresión lineal criminalidad-tasa de represión.	p. 50
Tabla 14. Coeficientes para la regresión habitantes-tasa de represión	p. 51
Tabla 15. Coeficientes para la regresión población urbana-tasa de represión	p. 53
Tabla 16. Coeficientes para la regresión lineal IDH – tasa de población urbana.	p. 56
Tabla 17. Índice de Democracia Subnacional y sus componentes: resumen de estadísticas por provincia	p. 59
Tabla 18. Coeficientes para la regresión nivel de democracia-tasa de represión.	p. 59
Tabla 19. Coeficientes para la competencia-tasa de represión	p. 61
Tabla 20. Coeficientes para la regresión nivel de independencia de medios-tasa de represión	p. 63
Tabla 21. Coeficientes para la regresión nivel de independencia de los medios-porcentaje de población urbana	p. 64
Tabla 22. Muertos por represión por año por provincia.	p. 77
Tabla 23. Comparación tasas de represión en provincias gobernadas por el PJ y provincias dirigidas por otros partidos.	p. 80
Tabla 24. Coeficientes para la regresión PJ – tasa de represión	p. 80

Tabla 25. Reformas de poderes de la policía en Argentina. 1983-2001.	p. 81
Gráfico 1. Muertos por causa de la violencia policial por año (1999-2011)	p. 26
Gráfico 2. Regresión para Puntajes de Índices de Voz y <i>Rendición de cuentas</i> y <i>Efectividad del Gobierno</i> y tasa de represión	p. 39
Gráfico 3. Percepción de inseguridad y victimización por crimen. 2004-2010.	p. 43
Gráfico 4. Regresiones para Victimización por crimen – Tasa de represión y Percepción de la Inseguridad- Tasa de represión.	p. 45
Gráfico 5. Regresión lineal para tasa de criminalidad y tasa de represión	p. 50
Gráfico 6. Regresión lineal y cuadrática para número de habitantes y tasa de represión.	p. 52
Gráfico 7. Regresión lineal para porcentaje de población urbana y tasa de represión	p. 54
Gráfico 8. Evolución trimestral de las tasas de desocupación y subocupación en el total de aglomerados urbanos para el periodo 2003-2011	p. 55
Gráfico 9. Casos de represión por año para el periodo 2003-2011	p. 55
Gráfico 10. Regresión lineal para nivel de democracia y tasa de represión	p. 59
Gráfico 11. Regresiones lineales para competencia ejecutiva-tasa de represión y competencia legislativa-tasa de represión	p. 63
Gráfico 12. Regresión para puntaje del Índice de Independencia Mediática y tasa de represión	p. 62
Gráfico 13. Evolución del número de protestas en Argentina, 1993-2010.	p. 76
Gráfico 14. Evolución de las tasas de Homicidios Dolosos c/100.000 hab. en Argentina, 1991-2008.	p. 76
Gráfico 15. Gráfico de cajas para Partido de gobierno – Tasa de Represión.	p. 79
Gráfico 16. Correlación entre IDH y Producto Bruto Interno per cápita	p. 82

Introducción

Las administraciones de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner desarrollaron políticas de control de manifestaciones sociales y políticas que fueron relativamente exitosas en evitar la ocurrencia de muertes como producto del ejercicio de la represión gubernamental. Entre 2003 y 2011 tuvieron lugar más de 16.000¹ manifestaciones, protestas sociales, huelgas y cortes de ruta y el número de muertes ocurridas en el control de las mismas ascendió a 16². Estas cifras le han permitido a las dos administraciones mostrarse exitosas en su propósito de controlar, a través de procedimientos relativamente poco violentos, la alta conflictividad social que caracterizó a estos años. Sin embargo, cuando se analizan las cifras de la represión y la violencia policial ocurridas en esos años, el resultado es distinto. El número de muertos producto de la violencia policial en eventos habitualmente no caracterizados como manifestaciones políticas o sociales asciende para el mismo periodo a 1646³ víctimas. Cifra que también es significativamente superior a las que se registran por año durante gobiernos anteriores. El contraste entre estas cifras es, cuando menos, sorprendente y da lugar a dos conjuntos de interrogantes:

1) ¿Por qué ha sido posible controlar la virulencia en el ejercicio de la represión cuando esta acontece en el contexto de manifestaciones y protestas políticas y sociales, pero no cuando se ejerce sobre la población en general? ¿Qué factores determinan el desempeño diferenciado de las Fuerzas de Seguridad? ¿Por qué la represión resulta más violenta cuando ocurre en fuera del marco de las movilizaciones colectivas? ¿Están estos comportamientos relacionados con los niveles de visibilidad de las manifestaciones sociales o con las tipos de control de la actividad policial?

La información sobre muertes por violencia policial también muestra que su cifra varía según los distritos provinciales. Algunas provincias registran más muertes *per cápita* por violencia policial que otras. Mientras Santa Fe registra 107 muertos por millón de habitantes, Misiones registra 16. En consecuencia, este trabajo también se interroga acerca de los factores que explican el comportamiento represivo diferenciado de las Fuerzas de Seguridad en las diversas provincias:

¹ Fuente: Centro Unión para la Nueva Mayoría y PIMSA (Programa del Movimiento de la Sociedad Argentina). Ver **Apéndice 1** para evolución histórica de la protesta en los últimos años.

² Datos de CORREPI, 2011. ARCHIVO 2011. Recopilación de casos de personas asesinadas por el aparato represivo del estado 1983/2011.

³ Ibid. CORREPI, 2011.

2) ¿Qué factores explican la variación en el número de víctimas de la violencia policial entre jurisdicciones? ¿Factores sociodemográficos tales como los niveles de urbanización, población, modernización, desempleo o criminalidad provincial? ¿Depende el número de víctimas de la ocurrencia de reformas policiales en la jurisdicción? ¿Es la identidad partidaria del gobernador un elemento que incide en la mayor o menor intensidad de la violencia policial en cada territorio? O ¿los niveles de la violencia policial dependen de los niveles de democracia, competitividad política y libertad de los medios de comunicación de las jurisdicciones?

El objetivo de este trabajo es, por lo tanto, doble. Por un lado se analizará por qué se observa un comportamiento diferenciado en el ejercicio de la violencia por parte de las Fuerzas de Seguridad, según se trate de represión a manifestaciones sociales o de represión de conductas cotidianas sobre la población en general. Por el otro, se investigarán los factores que explican la variación en la virulencia de la represión policial entre los distintos distritos que conforman el territorio argentino.

El problema de la violencia policial es un tema político relevante de las nuevas democracias. Sin embargo, la literatura existente (Goldstein, 1978; Chevingy, 1995; CELS, 2004; Martínez y Eilbaum, 1999; Sozzo, 2003; CORREPI, 2011; Fuentes, 2004), no ha analizado el problema a nivel subnacional⁴. En consecuencia este trabajo analizará no solo los factores asociados con la mayor o menor virulencia de la misma sino también los elementos relacionados con su desigual presencia territorial.

⁴ Entre los escasos estudios que analizan el problema desde una perspectiva subnacional puede citarse a Giugni y Wisler, 1998.

Capítulo 2. Sobre la represión y las hipótesis que se consideraran

a. Sobre la represión

Diversos autores han estudiado desde una perspectiva politológica la forma en la que la policía ejerce control y coerción sobre la población (Paddington, 1999; Chevigny, 1995; Della Porta y Reiter, 1998; y Goldsmith, 2002). La ciencia política también ha analizado la relación entre la represión estatal y la protesta social (Della Porta, 1995; Koopmans, 1997). Sin embargo, pocos autores se han preguntado por las *causas y determinantes* de la represión (Henderson, 1991; Mitchell y McCormick, 1988; Regan y Henderson, 2002; Davenport, 1996; Giugni y Wisler). La producción académica sobre la diferencia entre los niveles de represión en manifestaciones (en adelante, *represión política*) y los niveles de *represión policial* en general, así como sobre los condicionantes de la represión a nivel subnacional, no se halla muy desarrollada. Si bien existe bibliografía sobre el caso argentino, la misma tampoco es abundante (Gayol y Kessler, 2002; Johnson, 1990; Chevigny, 1995; CELS, Informes Anuales; Martínez y Eilbaum, 1999; CELS, 2004).

Suele suponerse que en la Argentina, luego del retorno de la democracia, la represión política ha sido escasa debido al alto costo político que tendrían tales acciones. Incluso, información producida por parte de actores estatales parece no considerar la posibilidad de que las fuerzas de seguridad incluyan el uso de la fuerza física entre sus prácticas habituales. De hecho, ninguna entidad oficial (ni el Ministerio de Seguridad ni el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social) publica periódicamente datos respecto del uso de la fuerza por parte de las policías. Si bien algunas entidades públicas generan datos sobre violencia policial, estos no son publicados y la información que recopilan es muy acotada. La División de Asuntos Internos de la Policía Federal y la Auditoría de la Policía de la provincia de Buenos Aires “...sólo registran el número de funcionarios muertos y heridos en enfrentamientos, pero no la cantidad de civiles muertos y heridos por la policía. [Y] (...)”

a diferencia de otras policías, no se exige que los policías hagan un reporte cada vez que han utilizado su arma.”⁵

Sin embargo, los datos muestran que, a pesar del desinterés por el problema, en Argentina se reprime y que muchos de los políticos que gobiernan aquellos distritos en donde se reprime, continúan ganando elecciones. De acuerdo con un estudio del LAPOP, el 8.7% de la población Argentina declara haber sido víctima de alguna forma de violencia y abuso por las fuerzas policiales en 2009 (la cifra más alta en América Latina).⁶ Por otra parte, investigaciones del CELS han demostrado que desde 1985 hasta la actualidad, los hechos de violencia policial han ocurrido con regularidad, lo que lleva a descartar la hipótesis de que podría tratarse de hechos aislados. El lugar que el Estado ha abandonado en materia de relevamiento de datos sobre la violencia policial ha sido ocupado por otras entidades como el CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales), la CORREPI (Coordinadora Contra la Represión Policial e Institucional) y el GEPSAC (Grupo de Estudios de Protesta y Acción Colectiva) del Instituto Gino Germani. Estas instituciones han recolectado sistemáticamente información relacionada con el tema, en algunos casos desde la década del 70.

La única entidad estatal que hoy releva –pero no publica- este tipo de datos es el PIMSA (Programa de Investigación sobre el Movimiento de la Sociedad Argentina), que depende del Ministerio de Ciencia y Tecnología. El Programa registra “hechos de rebelión” ocurridos en Argentina entre 1994 y 2012, que han fueron publicados en cuatro diarios de Buenos Aires. Esta fuente incluye hechos en donde ha habido intervención de policías y de otras fuerzas de seguridad en contra de la población civil. Registra muertos, heridos y detenidos. Sin embargo, la información es inaccesible para el público general.

Marco Teórico

La definición weberiana (Weber, 1964) de Estado Moderno incluye el monopolio legítimo de la fuerza y su aplicación efectiva sobre un territorio determinado. Esta concepción implica entonces que, aún en democracia, existen situaciones particulares en las que el uso de la fuerza por parte de los diversos servicios estatales de seguridad es

⁵ Martinez, Josefina y Eilbaum, Lucía. 1999. *La violencia policial en Argentina. Un debate sobre las visiones del problema y las políticas posibles*. p. 11. Buenos Aires. CELS

⁶ Ver nota “Police Violence: Argentina’s Never-Ending Story,” por de Graaf, Mia. En *The Argentina Independent*. 24 de agosto de 2011, para un desarrollo del tema.

legal y legítimo. Sin embargo, según el *National Institute of Justice*, desde hace años, la mayoría de las interacciones entre la policía y la población no involucra el uso de la fuerza y, aún menos, el de armas de fuego (ver National Institute of Justice, 1999). Como sostiene Lipsky, “la policía puede ser concebida como una ‘burocracia del nivel callejero’ que ‘representa’ al gobierno para la gente.”⁷ En consecuencia, algunos autores (P.A.J. Waddington, 1999) argumentan que lo que la policía *realmente* hace es ejercer *autoridad*; y, “ya que la autoridad que los oficiales de policía ejercen es entregada por el Estado, ellos son *custodios* del monopolio legítimo de la fuerza que posee el Estado.”⁸ Por lo tanto, la relación de la población con la policía es la materialización de su relación con el propio Estado, esto es, con el aparato que controla el monopolio legítimo del uso de la fuerza.

Sin embargo, esta relación entre el Estado y la población a través de las agencias policiales puede tener varias modalidades, que se reflejan en lo que muchos han denominado “estilos de policiamiento”⁹. Esto es, los modos en que las fuerzas de seguridad controlan a la población. Della Porta y Reiter¹⁰ proponen algunos criterios para analizar los estilos de policiamiento. En particular sostienen que estos se diferencian a partir de los siguientes elementos: (1) el grado de fuerza utilizada, (2) la cantidad de conductas prohibidas y penalizadas, (3) el número de grupos reprimidos, (4) el momento de la intervención policial (preventivo o reactivo) y (5) la legalidad de la intervención policiaca (es decir, si respeta los procedimientos legales o no).

¿Qué factores dan lugar a los distintos estilos de policiamiento? Della Porta y Reiter sostienen que, los estilos de policiamiento “están influenciados por el sistema político –en particular, por lo que los investigadores de movimientos sociales han definido como Estructura de Oportunidades Políticas-.”¹¹ Esto es, por marco institucional y legal, la cultura local y la opinión pública respecto de la represión. Según estos autores, grupos de presión pertenecientes a coaliciones a favor de la ley y el orden o a favor de los derechos civiles ejercen presiones opuestas y pueden conseguir inclinar la política gubernamental hacia un lado u otro.

⁷ Lipsky, Michael. 1970. *Law and order: Police Encounters*, Introducción. Nueva York. Aldine Publishing Company. Traducción propia

⁸ Paddington, P.A.J. 1999. *Policing citizens*. p. 20. Londres: UCL Press. Traducción propia

⁹ Traducción del inglés *policing styles*.

¹⁰ Della Porta, Donatella, and Herbert Reiter. 1998. *Policing Protest: The control of Mass demonstrations in western democracies*. p 4. Minneapolis: University of Minnesota Press.

¹¹ Della Porta, Donatella, and Herbert Reiter. 1998. *Policing Protest: The control of Mass demonstrations in western democracies*. p 9. Minneapolis: University of Minnesota Press. Traducción propia

El caso argentino permite ejemplificar la relevancia de estas variables. Desde la asunción de Néstor Kirchner, en mayo del 2003, predominó en el país un estilo de control de protestas sociales que buscaba la conciliación, privilegiando los derechos de los manifestantes, a pesar de que una importante porción de la opinión pública lo considerara como un problema. La construcción de la identidad política y discursiva del presidente exigía una aproximación “blanda” a la protesta, demostrando apoyo a las reivindicaciones populares, al ejercicio de los derechos democráticos y el repudio de cualquier tipo de práctica represiva que recordara los tiempos de las dictaduras militares. Sin embargo, luego de los incidentes del 16 de julio de 2004 en la Legislatura porteña, el peso de la opinión pública y los grupos de presión a favor del orden dio lugar a un giro hacia una política menos tolerante que en el 2003. Este ejemplo ilustra que ciertas circunstancias pueden legitimar un accionar policial menos tolerante y más represivo. En los años 90 y a principios del nuevo milenio ocurrió algo similar. Al respecto, Gayol y Kessler señalaban que ya, en esos años, la exclusión y la necesidad de subordinar a las clases subalternas derivaron en procesos de *criminalización de la pobreza* (Gayol y Kessler, 2002). Este trabajo pretende explicar los factores que determinaron el incremento en la represión en la Argentina reciente. En particular, considerará el rol que variables sociodemográficas, políticas, económicas e institucionales tienen en dicho incremento.

b. Definiendo la variable dependiente: represión

Es preciso definir qué se comprende por *represión*. En su forma más amplia, la represión puede ser definida como todo “acto, o conjunto de actos, ordinariamente desde el poder, para contener, *detener o castigar con violencia actuaciones políticas o sociales*.¹²” La definición anterior posee algunas imprecisiones: no aclara cuáles son los medios utilizados ni quiénes son los eventuales victimarios.

Otros autores sostienen que “la represión [puede ser] entendida como el conjunto de mecanismos dirigidos al control y la sanción de conductas ‘desviadas’ en el orden ideológico, político, social o moral...”¹³ Esta segunda definición tampoco resulta clara dado que no especifica quién es el eventual victimario ni los medios que deben

¹² En Diccionario RAE. Las bastardillas son propias.

¹³ González Calleja, Eduardo. 2006. “Sobre el concepto de represión” en *Hispania Nova. Revista de Historia Contemporánea*. Numero 6, p. 5.

utilizarse para que un caso sea catalogado como represión y tampoco aclara cuáles son las conductas “desviadas” que ameritan ser reprimidas, todas falencias que también impiden que pueda operacionalizarse con claridad.

Por su parte, Goldstein sostiene que: “la represión involucra la amenaza o uso de sanciones físicas contra un individuo u organización, dentro de la jurisdicción territorial del Estado, con el propósito de imponer un costo sobre estos así como también de disuadir actividades y/o creencias específicas percibidas como un desafío al personal, las prácticas o las instituciones del gobierno.”¹⁴ Como puede observarse, las tres definiciones son amplias y de difícil operacionalización. El concepto de amenaza del uso de fuerza física para imponer un costo sobre un individuo es un hecho que podría abarcar tanto la represión de actos políticos como la violación de las obligaciones impuestas por el sistema impositivo. En consecuencia, a los fines de este trabajo, estas definiciones no son de utilidad.¹⁵

En este estudio, llamaremos *represión* a toda acción policial (o de alguna otra agencia que ejerza funciones policiales, como puede ser la Gendarmería Nacional) que termine con la vida de una persona, ya sea en aplicación de una política gubernamental y de acuerdo con los criterios establecidos por la ley para el uso de la fuerza física o fuera de las circunstancias legalmente permitidas. Esta definición permite considerar como represión a los casos de *presuntos* enfrentamientos armados de civiles con la policía (49% de los casos considerados¹⁶); a los asesinatos en comisarías, cárceles o bajo custodia (36% de los casos); a la represión en manifestaciones o protestas sociales (2%); a las causas fraguadas; y a algunas otras circunstancias que serán tenidas en cuenta de acuerdo con el criterio de recolección de datos.

¹⁴ Goldstein, Robert Justin. 1978. *Political Repression in Modern America, From 1870 to Present*. p. xxvii. Boston, G. K. Hall. Traducción propia

¹⁵ Existen muchas definiciones distintas de la represión y, muchas de ellas, se hallan íntimamente ligadas al contexto en que se producen. “En los países desarrollados, tanto la mera amenaza del uso de la fuerza física como el abuso verbal y la descortesía de los agentes policiales hacia los ciudadanos, pueden ser considerados como usos indebidos de la fuerza, situaciones que en otros contextos –como el nuestro– pueden llegar a ser considerados como rasgos ‘normales’ del trabajo policial.” (en Martínez, Josefina y Eilbaum, Lucía. 1999. *La violencia policial en Argentina. Un debate sobre las visiones del problema y las políticas posibles*. p. 5. Buenos Aires. CELS)

¹⁶ Muchos de estos *presuntos* enfrentamientos encubren casos de “gatillo fácil,” en donde las víctimas se hallaban desarmadas y no presentaban una amenaza importante a la integridad física de los policías o de otros civiles en el lugar.

Si bien he decidido utilizar una definición estrecha, debe tenerse en cuenta que la represión involucra no sólo hechos que terminan con la vida de una persona, y también incluye no sólo acciones físicas. Asimismo, es preciso resaltar que el trabajo considera todas las muertes en manos de las Fuerzas de Seguridad como *represión* debido a la dificultad para diferenciar las muertes “legítimas” o “justificadas” por algún delito previo de aquellas que podrían catalogarse como injustificadas. En ambos casos, sea por razones legítimas o ilegítimas, se puede categorizar al accionar policial como represivo.¹⁷

Finalmente, cabe destacar que una de las dificultades principales que enfrentan los estudios sobre represión policial es que muchos de los hechos que se investigan ocurren en contextos de poca visibilidad y sus víctimas suelen ser personas de clases marginales. En conclusión utilizaré el término *represión política* para referirme a la represión de manifestaciones y protestas sociales y *represión policial*, para aquellos casos de violencia estatal ejercida sobre la población en general. El primer tipo de represión suele ser altamente visible ya que ocurre en circunstancias donde comúnmente hay medios de comunicación y muchos testigos presentes y el costo político de su ejercicio suele ser muy alto. En el segundo caso, la represión suele ser menos visible y por lo tanto tener un costo político menor, a pesar de cobrarse la mayor parte de las víctimas.

Por una Ley impuesta en 1979¹⁸ por el Gobierno Militar, impera en la Argentina lo que se llama un “Estado Policial.” Esto implica que los oficiales deben cumplir con sus labores y portar sus armas reglamentarias, incluso cuando están fuera de servicio. De hecho, una porción muy alta de los casos de muertes en manos de policías es perpetrada por oficiales fuera de servicio (CELS, 2012). Este hecho constituye una dificultad adicional para controlar a la actividad policial y para diferenciar las muertes ocurridas en circunstancias que escapan a las legalmente permitidas de aquellas “legítimas.” Gran parte de los casos de “gatillo fácil”¹⁹ son luego disfrazados por las Fuerzas de Seguridad en sus reportes como enfrentamientos armados resultantes de un

¹⁷ Una persona muerta durante la represión de un delito, como un asalto, es también expresión del accionar policial y la tendencia que existe al uso de la fuerza, generalmente, desmedido e injustificado.

¹⁸ Ley 21.965. Ley para el personal de la Policía Federal. Título 1: Estado Policial.

¹⁹ Para ser catalogado como “gatillo fácil” se requiere que la víctima se hallara desarmada y no presentara una amenaza a la integridad física de otro individuo.

delito.²⁰ Esta información es luego reproducida por diversas fuentes de noticias a las que tanto el público y como esta investigación tienen acceso. Por este motivo, incluso instituciones que sistemáticamente relevan los datos sobre la violencia policial desde hace más de 15 años, como el CELS, no pueden trazar una línea divisoria entre muertes ocurridas en enfrentamientos reales (justificados, en cierta medida, por las circunstancias y contemplados por el marco legal) y aquellas resultantes del “gatillo fácil”. La principal fuente de información son los diarios y los casos que se reportan surgen de TELAM (la agencia oficial de noticias en la Argentina) o de otros diarios. A su vez, ambas fuentes obtienen sus datos, en la mayor parte de las ocasiones, de los reportes policiales que, por las razones ya explicadas, no constituyen una fuente muy confiable. Por otro lado, las organizaciones que relevan estos datos usan periódicos nacionales, que no siempre reportan casos provinciales, por lo cual, es probable que ciertas jurisdicciones estén sobrerrepresentadas y otras subrepresentadas. Por esta razón que trabajaré con el total de casos de muerte por violencia policial²¹ (según la denominación utilizada por el CELS) o de *represión* (utilizada por la CORREPI), independientemente de que hayan sido catalogados como legales o ilegales.

²⁰ Muchos de los casos son atribuidos a policías fuera de servicio que dicen haber resistido a un robo o presenciado algún otro hecho delictivo. Los medios de que dispone la población, el poder judicial y la propia policía para demostrar lo contrario son muy acotados y, en muchas ocasiones, se deben enfrentar grandes obstáculos (hasta amenazas y extorsiones por parte de los policías implicados) si se desea investigar un caso.

Un claro ejemplo de ello puede verse en el caso de Hugo Krince, un joven de 19 años muerto por cinco disparos de la policía, el 18 de marzo de 2006, en el barrio Villa Lujan de Sarandí, Avellaneda, Provincia de Buenos Aires. Los policías reportaron que Krince había resultado muerto y su amigo, testigo del hecho, herido, porque habían intentado atacarlos mientras los policías realizaban tareas de reconocimiento en los alrededores de una villa de emergencia un día sábado cerca de las 4 de la madrugada, sin vestimenta ni un automóvil con identificación policial.

La causa había sido catalogada en un tribunal de baja jerarquía (Unidad Funcional De Instrucción Nro. 12, de Lomas de Zamora) como “atentado y resistencia a la autoridad y abuso de armas agravado,” imputando al muerto y a su amigo, Javier Escobar, herido durante el incidente y al que se le atribuía la posesión de un arma calibre 38. El caso, primero ignorado por los medios, tratado como una muerte más en la represión del delito, eventualmente salió a la luz con la declaración de Escobar, el joven herido, y varios oficiales fueron removidos de sus cargos cuando se reveló que el caso, en realidad, encubría otra situación: los policías intentaban comprar drogas en las inmediaciones de la villa y al ser reconocidos como policías por Krince, le dispararon repetidas veces (unas 30), incluso en la espalda, ya estando el joven tendido en el piso.

Justificar ante una investigación un disparo por la espalda es muy complicado. Esto implica que, no sólo los policías fabricaron reportes falsos de la situación, sino que las investigaciones no se llevaron a cabo o fueron también fraguadas para favorecer y proteger a los policías. En este caso, además, otros dos de los testigos claves fueron baleados, uno herido.

²¹ Utilizaré los términos *represión* y *violencia policial* como sinónimos a lo largo del trabajo. No porque signifiquen lo mismo o refieran al mismo fenómeno, sino porque, la forma en la que he operacionalizado el concepto de represión lo sitúa como un equivalente de la violencia policial, que puede ser legal o ilegal, legítima o ilegítima. La represión es ejercida en muchos ámbitos, de muchas maneras. La única constante, quizás, es la violencia presente por parte de la policía hacia la población.

La información a utilizar fue extraída de la base de datos de la CORREPI (Coordinadora Contra la Represión Policial e Institucional). Esta organización recolecta, desde 1996, datos sobre casos de represión que terminan con la vida de una persona. La base se construye de acuerdo con los siguientes criterios:

- “1. Incluimos todo caso que implique la aplicación de política represiva estatal y la utilización de los recursos del aparato estatal, cuyo resultado sea la muerte de la víctima.
2. Respecto de los victimarios, incluimos todo caso en que los responsables sean miembros de las agencias represivas del estado: policía federal, policías provinciales, gendarmería, prefectura, servicio penitenciario, seguridad privada, grupos de choque tercerizados y fuerzas armadas. Este año 2011, debimos incluir, por primera vez, a la flamante policía metropolitana de la CABA...
3. Incluimos todas las modalidades represivas que utilizan los gobiernos, y sólo lo que responde a la aplicación de esas políticas estatales. El Archivo no es un conteo de “civiles muertos” en enfrentamientos con fuerzas de seguridad, sino de personas que murieron como consecuencia de la necesidad intrínseca de los gobiernos de reprimir.
4. A los fines estadísticos, desagregamos las modalidades en: gatillo fácil (fusilamientos); muertes de personas detenidas (que en buena medida corresponden a la aplicación de tormentos, e incluyen, también, algunos casos de desapariciones); fusilamientos en movilizaciones u otras protestas; muertes intrafuerza o intrafamiliares (casos en que el autor utiliza, para “resolver” un conflicto interno o familiar, los recursos represivos que le provee el estado); causas fraguadas, o consecuencia de otros delitos y otras circunstancias (que incluye la mayoría de la desapariciones).
- (...)
6. Recurrimos a toda fuente disponible, aunque las básicas son el contacto directo con los familiares o amigos de las víctimas; el chequeo sistemático de diarios nacionales y provinciales; el aporte que recibimos de los compañeros que, desde sus provincias, sistematizan y nos remiten información ya chequeada y los informes de otras organizaciones y de organismos oficiales que registran datos de interés.”²²

La tesis no tiene en cuenta los casos de asesinato intrafuerza o intrafamiliar (cerca del un 9% del total de casos ocurridos entre 2000 y 2011). Tampoco considera aquellos casos en los que un policía utiliza medios provistos por el Estado (como una pistola reglamentaria) para resolver problemas domésticos o con otro miembro de las Fuerzas de Seguridad. He decidido excluir este tipo de casos porque, a pesar de estar comprendidos en la base de datos del CORREPI, son hechos de violencia interpersonal privada, que no se ajustan a la definición de represión utilizada en el trabajo. Finalmente, tampoco se tendrán en cuenta los casos en los que el victimario es un

²² CORREPI, 2011. ARCHIVO 2011. Recopilación de casos de personas asesinadas por el aparato represivo del estado 1983/2011. pp. 3-4.

empleado de la seguridad privada (1% de los casos del periodo), pues estos victimarios no forman parte del aparato estatal ni responden a una política gubernamental. En consecuencia, se trabajará con una base de 2300 casos de muerte por represión registrados por el CORREPI en el periodo comprendido entre enero del 2000 y diciembre del 2011, inclusive.

En el análisis de la variación interprovincial en los niveles de represión se dejarán de lado las provincias de Formosa, Chaco, La Rioja y Catamarca, porque la información que se posee de las mismas no es confiable. Para estos distritos sólo se pueden registrar los casos que aparecen en los medios de comunicación nacionales ya que no existen organismos locales que controlen la actividad policial o que reporten las cifras de la violencia. Las provincias de Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Corrientes, Santa Cruz, Chubut, Neuquén y Mendoza son las que poseen una mayor cobertura de datos. Las demás se hallan en una situación intermedia que, de todos modos, amerita su estudio.

c. Las hipótesis

Este trabajo pretende contestar dos preguntas:

- 1) ¿Cuáles son los que explican la diferencia entre los fallecidos por represión en manifestaciones y el total de víctimas de la represión policial en la Argentina reciente?
- 2) ¿Qué variables determinan los diversos niveles de represión policial en las provincias argentinas?

A fin de contestar la primera pregunta consideraré: (1) si existen *instituciones a cargo del control* del accionar de las Fuerzas de Seguridad; (2) si existe *control político* especializado de las Fuerzas de Seguridad cuando se trata de la represión de manifestaciones sociales o políticas; y (3) si las *percepciones de inseguridad* inciden sobre el control político del accionar policial.

Suponemos que si las instituciones de control no existen o son débiles, la represión policial será mayor. Instituciones débiles dificultan la posibilidad de denunciar hechos represivos e implican escasos recursos para su investigación. Suponemos también que cuando hay control político del accionar policial, su comportamiento en hechos visibles como una manifestación sea moderado. Y finalmente consideramos que una alta percepción de inseguridad resulta en más muertes

por represión policial porque debilita el control político e institucional del desempeño policial.

Ya hemos señalado que la Argentina es un país federal y que la responsabilidad de controlar el accionar policial no depende en su totalidad sobre el Presidente de la República. Los gobiernos provinciales concentran gran parte de las atribuciones administrativas y de monitoreo. Por lo tanto, para explicar la variabilidad en los niveles de violencia policial entre provincias consideraré tres variables: (1) *perfil sociodemográfico de la provincia* –número y distribución de los habitantes, nivel de desempleo, nivel de modernización, tasa de criminalidad y existencia de una reforma policial extensa.-; (2) *configuración política provincial* –nivel de democracia provincial, nivel de competencia partidaria y color político del gobernador-; y (3) *independencia de los medios de comunicación* respecto del poder político provincial.

d. Los determinantes de la represión.

Las variables

Pregunta 1

¿Qué factores explican la significativa diferencia entre los fallecidos por represión en manifestaciones y el total de víctimas de la violencia policial?

Los datos (ver páginas 20 y 26) indican que los muertos por represión policial crecieron en los últimos años mientras que la cifra de las muertes ocurridas por represión de manifestaciones políticas se mantuvo relativamente baja. Las variables que explican esta diferencia son:

1) *el tipo de control institucional* del accionar policial. Se supone que la falta o falla en el control institucional permite a los agentes policiales hacer uso de la fuerza con bajas probabilidades de ser juzgados o procesados. La carencia de recursos para investigar los crímenes y las regulaciones legales anticuadas²³ permiten el encubrimiento de los crímenes por parte de quienes los investigan, tanto para proteger a compañeros policías como a la propia institución. Instituciones débiles también tienden a dificultar la presentación de denuncias por abusos policiales por parte de la población

²³ El proceso legal no permite que los casos sean investigados por otra institución que la propia policía, en lugar de asignar cuerpos diferenciados para la prevención y la investigación criminal.

y el posterior seguimiento de ellas ante una eventual denuncia. Por lo tanto esperamos observar que si las instituciones de control son débiles o se debilitan, la represión policial sea alta o crezca.

La situación es distinta en el caso de la protesta social, pues allí la visibilidad del accionar policial es mucho mayor e incluso, en muchas ocasiones, los medios de comunicación se hallan presentes. Los agentes son conscientes del riesgo que enfrentan pues, de volverse público el caso, probablemente la condena se volvería pública y podría resultar más dura a fin de reportar un beneficio político.

Se utilizarán diversos índices de calidad institucional para demostrar que menores niveles de *calidad institucional* se relacionan con mayores valores de represión.

2) el *control político especializado del accionar policial*. Dado el alto costo político y la visibilidad que suponen las muertes en manifestaciones, y *ante las fallas de las instituciones que deberían controlar el accionar policial* en general, los políticos desarrollan estrategias específicas y especializadas a fin de controlar la forma en la que se desempeñan los policías que confrontan este tipo de acontecimientos. En consecuencia, se analizará si dichas estrategias especializadas se han desarrollado. En particular se observará si la policía ha desarrollado protocolos de intervención especializados o diferenciados para intervenir en situaciones de protesta.

3) la “*sensación de inseguridad*” imperante en la sociedad es el tercer elemento que explica la mayor ocurrencia de muertes por represión. Esperamos observar que cuando la percepción de inseguridad aumenta, la cantidad de muertes por represión policial también aumente. Esta relación tiene lugar porque, cuando la percepción de inseguridad crece, las policías actúan con menos prudencia²⁴ y la presión social y mediática por controlar el accionar policial también disminuye ante el supuesto de que la “mano dura” es la única solución a estas “olas de criminalidad.”²⁵

²⁴ En parte debido al miedo al crimen, del que no se hallan exentos.

²⁵ “Las ‘olas de criminalidad’ son momentos en los cuales los medios masivos de comunicación difunden la ocurrencia en un tiempo acotado de una cantidad de delitos de perfil parecido –tales como ‘robos a bancos’, ‘atracos en los trenes’, ‘robos a colectivos’, etc.- contribuyendo a crear un clima de ‘inseguridad generalizada’ a partir de una cantidad muy acotada de hechos. En algún sentido, este concepto puede relacionarse con el de ‘campañas de ley y orden’.” En Martínez, Josefina y Eilbaum, Lucía. 1999. *La violencia policial en Argentina. Un debate sobre las visiones del problema y las políticas posibles*. Nota al pie nro. 20. Buenos Aires. CELS.

Para una interesante descripción de la violencia urbana ver Briceño León, 2002.

Pregunta 2

¿Qué factores explican la variabilidad en la cantidad de muertos por represión entre las diversas provincias? A fin de explicar la varianza en los niveles de represión entre provincias, consideraremos las siguientes variables:

1) el *perfil sociodemográfico de la provincia*. Observaremos los siguientes componentes:

- a) *tasa de criminalidad*. Suponemos que si la criminalidad de una provincia es alta, existen mayores oportunidades de enfrentamientos con la policía, y por lo tanto, mayores probabilidades de que se incrementen las muertes por represión. Se controlarán las tasas de represión provinciales mediante las tasas de criminalidad, medidas como número de homicidios dolosos por provincia,²⁶ con el fin de establecer si las tasas de represión crecen a medida que crece la criminalidad provincial y cuál es la intensidad de tal correlación.
- b) *número de habitantes*. Se espera que un mayor número de habitantes lleve a mayores niveles de represión debido al anonimato del que pueden gozar los policías culpables de estas violaciones (Hartung y Pessoa, 2007). Podría pensarse que las urbes tienden a concentrar mayores tasas de criminalidad, lo cual también podría aumentar la “necesidad” de reprimir. Como la tasa de represión expresa la cantidad de muertes por represión para el periodo 2000-2011, se obtendrá el promedio del el número de habitantes en cada provincia en ese lapso temporal²⁷.
- c) *distribución de la población*. Suponemos que a medida que asciende la proporción de población urbana en una provincia, el número de muertos por represión ascenderá, por las mismas razones enunciadas en el punto b). Con información del INDEC²⁸ se establecerá entonces el porcentaje de población urbana para cada provincia.
- d) *nivel de desempleo*. Suponemos que mayores niveles de desempleo e inequidad social suelen llevar a mayores niveles de conflictividad social y

²⁶ Fuente: Dirección Nacional de Política Criminal - Ministerio de Justicia, Seguridad y DD.HH y Sistema Nacional de Estadística Criminal.

²⁷ Se realiza un promedio entre los datos de población del Censo 2010 y el Censo 2001

²⁸ INDEC, procesamiento especiales de la Dirección de Estadísticas Sectoriales en base a información derivada de los Censos Nacionales de Población 1980, 1991 y 2001.

criminalidad (Fajnzylber, Lederman y Loayza, 1998) y, consecuentemente, mayores demandas de orden por parte de la población, incentivando a la criminalización de la pobreza y la inevitable represión de sectores subalternos que esta trae aparejada. Se obtendrá un promedio de desempleo en el periodo estudiando, utilizando los datos arrojados por la EPH para cada uno de los años comprendidos.²⁹

e) *modernización*. Como sostiene Gervasoni: “un estudio de la Argentina afirma que, otras condiciones siendo iguales, mayores niveles de desarrollo provincial deberían producir mejores resultados en lo relativo al imperio de la ley (*rule of law*) debido al impacto del desarrollo en la complejidad socioeconómica que, a la vez, lleva a la fragmentación del poder político que crea las condiciones para la democracia (Chávez, 2003, 420-2).”³⁰

Se supone que un imperio de la ley más fuerte y afianzado llevará a menores niveles de represión, debido a la multiplicación de agencias de control y de frenos y contrapesos al poder. Como se supone que el *rule of law* es un resultado de la modernización, podría concebirse como un eslabón intermedio en la cadena causal entre esta última y una menor represión.

Como las mediciones del PBI provincial no siempre son confiables, se medirá la modernización mediante el Índice Provincial de Desarrollo Humano³¹ (en adelante, IPDH), elaborado por la Organización de Naciones Unidas³². La evidencia ha demostrado que niveles altos de Desarrollo Humano se condicen con niveles altos de PBI. Lo mismo ocurre a la inversa. En el Apéndice 3 podrá hallarse un gráfico que ilustra la fuerte correlación entre el PBI per cápita y el IDH.

f) *existencia de la reforma policial*. Se supone que una reforma policial debería reducir las tasas de represión debido a la introducción de nuevos conceptos sobre el policiamiento, más respetuosos de los Derechos Humanos,

²⁹ Se realizará un promedio de las tasas de desempleo trimestrales por regiones entre los años 2003 y 2011.

³⁰ Gervasoni, Carlos. 2006. *Explaining Subnational Authoritarianism in Latin American Democracies: Theory and Evidence from the Argentine Provinces*. p. 8. Prepared for delivery at the 2006 Meeting of the Latin American Studies Association, San Juan, Puerto Rico March 15-18. Traducción propia

³¹ Datos obtenidos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Índice Provincial de Desarrollo Humano.

³² Aunque muchos podrían argumentar que existen intereses creados detrás de los datos que genera esta organización, pueden ser considerados como más confiables que aquellos producidos por los gobiernos provinciales sobre sí mismos.

y de la creación de instituciones e instancias de control del accionar policial más efectivas y eficientes. Sin embargo, la literatura que evalúa las reformas policiales ocurridas en las provincias argentinas indica que las mismas han sido inexistentes o poco exitosas. Por lo tanto, esta variable que, en un principio había sido considerada relevante no se observará pues se mantiene constante en la mayor parte de los casos, no pudiendo establecerse una correlación con la tasa de represión en cada provincia.

2) *la configuración política provincial*, es la segunda variable que explica la varianza interprovincial en la represión. Esta será medida a partir de tres componentes:

a) por el *nivel de democracia* en cada provincia. Suponemos que provincias más democráticas se mostrarán menos represivas debido a los mayores niveles de *Accountability* asociados a provincias más democráticas. Para medir el nivel de democracia provincial se tomarán en cuenta los valores obtenidos por Gervasoni, 2010a. Cabe resaltar que se observará el “nivel de democracia” y no la “calidad” de la misma. Se trata de un medidor de democracia objetivo, basado en cinco indicadores, que mide cuan avanzada se halla en cada provincia la “democracia liberal representativa,”³³ concebida como régimen político que atribuye los puestos ejecutivos y legislativos mediante elecciones competitivas y, a su vez, divide y constriñe el ejercicio del poder.

Tabla 1. Dimensiones e indicadores del concepto *Democracia Subnacional*.

Dimensión	Indicador
Competencia electoral	Competencia electoral por el Poder Ejecutivo
	Competencia electoral por el Poder Legislativo
Concentración de poder	Control de la sucesión
	Control de la Legislatura
	Límites a los periodos de gobierno/mandatos

FUENTE: Gervasoni, 2010a (adaptación propia)

³³ De Gervasoni, Carlos. 2010. "Measuring Variance in Subnational Regimes: Results from an Expert-Based Operationalization of Democracy in the Argentine Provinces" p. 18. *Journal of Politics in Latin America*, 2, 2, 13-52. Para una explicación más detallada de la construcción del índice ver p. 19, donde se especifican todas las subdimensiones de cada atributo.

b) por el nivel de *competencia partidaria* en cada provincia. Se observará cuán libres y equitativas (en términos de recursos, cobertura mediática, etc.) son las elecciones para los principales cargos ejecutivos y legislativos en cada provincia. Se espera que en aquellas provincias donde la competencia partidaria es mayor, mayores serán los incentivos políticos para controlar a las fuerzas de policía. Gobiernos provinciales sin una competencia que represente una amenaza creíble no suelen tener muchos constreñimientos políticos o institucionales para su accionar y, por lo tanto, poco interés en controlar a sus policías.

Aquí aplica la teoría de los jugadores con poder de veto (Tsebelis, 2002), ya sean institucionales (legales) o partidarios (fruto del juego político), cuanto mayor cantidad de *veto players* haya, más costosa será la represión en términos legales y electorales.

Por otro lado, la falta de jugadores de veto, no sólo facilita la represión, sino que también incentiva la acción callejera. Como sostiene Ronald A. Francisco, “si la Legislatura es un lugar ridículo para ejercer presión [por la fuerza política del actor predominante] y uno no puede hablar con el líder del país, la calle es una de las únicas opciones disponibles para la acción política.”³⁴ Esto genera mayores niveles de desorden y una mayor tolerancia por parte de la sociedad a la represión como medida generadora de orden.

Se utilizará una medida objetiva de competencia electoral ejecutiva y legislativa para cada provincia, tomada de Gervasoni, 2010a.

c) la *posición ideológica* del gobernador. Se supone a esta variable como la menos influyente de las tres variables políticas consideradas (Giugni y Wisler, 1998). Sin embargo, la ideología no puede ser descartada como factor central en el accionar político.

Suele suponerse que gobiernos de izquierda o “progresistas” son menos represivos que los gobiernos de derecha o centro-derecha, pero esto no siempre se cumple. En ocasiones, campañas, grupos de presión y movimientos sociales a favor de la seguridad y el orden obligan a los gobiernos de izquierda a demostrar su capacidad de gobernar e imponer su autoridad, aunque esto implique reprimir a manifestantes que ocupan espacios públicos.

³⁴ Francisco, Ronald A., 2009. *Dynamics of Conflict*. p. 83. Kansas, Srpinge Science+Bussines Media. Traducción propia

Puede observarse un ejemplo de esto mismo en el giro -relatado anteriormente- del gobierno de Néstor Kirchner, considerado “progresista,” en el año 2004. Otro ejemplo puede hallarse durante la administración Reagan, en los Estados Unidos, cuando grupos de presión de la derecha llevaron a la implementación de una política antiterrorista muy “dura” y estricta. Sin embargo, codificar la posición ideológica de cada gobierno provincial es una tarea complicada que involucra un alto grado de discrecionalidad en la clasificación. Por limitaciones metodológicas, no se considerará la variable ideológica en el análisis de regresión. En el Apéndice 2 pueden observarse los resultados de la *correlación entre gobiernos peronistas o no peronistas y las tasas de represión*.

3) el nivel de *independencia de los medios de comunicación* respecto del poder político. Se argumentará que la existencia de los medios independientes resulta en el descenso de la represión policial porque aumenta la probabilidad de que la misma se haga pública y, por lo tanto, que los responsables puedan ser perseguidos. Si bien los medios pueden afectar al problema de la seguridad de muchas formas³⁵, aquí sólo me concentraré en la independencia de los medios de comunicación respecto del poder político.

Para medir la independencia mediática se utilizará un índice surgido de la Encuesta de Expertos en Política Provincial, en adelante, EEPP (Gervasoni, 2010), que mide el grado hasta el cual existen fuentes de información (medios relevantes) alternativas, diversas y críticas sobre la política local. El índice de independencia mediática se construye a partir de los resultados de otros índices e indicadores. Entre ellos están:

- Nivel general de sesgo mediático a favor del candidato oficialista
- Proporción de periodistas críticos y no críticos en los medios locales
- Facilidad o dificultad en el acceso a información mediática variada sobre política provincial
- Relevancia política de los medios de comunicación

³⁵ El enfoque que los medios adquieren respecto de los asuntos de seguridad y criminalidad puede influir mucho sobre la aceptación pública de la represión; en ocasiones una perspectiva a favor de la ley y el orden puede legitimar la represión policial, mientras que en otras, una posición pro derechos humanos puede generar un alto repudio público a la misma. Si bien, por limitaciones metodológicas, esta última variable no será tenida en cuenta en este trabajo, debe recordarse la relevancia de los medios en la construcción de opinión pública.

Capítulo 3. Los hechos

a. Por qué estudiar a la represión en Argentina

Según CORREPI³⁶, el total de víctimas fatales por la represión en manifestaciones, protestas, marchas, movilizaciones y cortes de ruta (*represión política*) ocurridas en la Argentina entre 2003 y 2011 asciende a 16 asesinatos. 14 de ellos tuvieron lugar entre 2008 y 2011. Algunos analistas afirman que dado el alto nivel de movilizaciones ocurridas en este período el número de víctimas es menos elevado de lo que podría haberse esperado y que de hecho refleja un esfuerzo por implementar estrategias de control de las manifestaciones políticas relativamente tolerante. Sin embargo, cuando se observa el número de muertos por *represión policial* entre 2003 y 2011, la estadística indica que hubo 1646 (aprox.) muertos. Los datos de la Tabla 1 revelan no sólo que la cantidad de muertos por represión policial ha tendido a ascender a lo largo del tiempo, sino también que, en los últimos ocho años, los muertos anuales por represión policial crecieron significativamente y superan el promedio anual histórico. La tabla 1 también muestra que la diferencia entre muertes ocurridas en contextos de protestas sociales y muertos en otras circunstancias ya registraba en periodos anteriores una diferencia importante. Estos fueron los datos que motivaron los interrogantes de esta tesis: ¿qué factores explican entonces los altos niveles de represión policial que se registran en los últimos años³⁷ y la diferencia con las cifras relativamente bajas de represión política?

³⁶ CORREPI, 2011. ARCHIVO 2011. Recopilación de casos de personas asesinadas por el aparato represivo del estado 1983/2011

³⁷ Datos del CELS confirman un importante incremento de las víctimas fatales y no fatales de la violencia policial desde el primer semestre de 1999, que mostró un incremento de un 60% en las víctimas fatales de la policía con respecto al mismo periodo del año anterior. Este periodo coincide con una campaña electoral centrada en el tema de la inseguridad y en discursos que abiertamente promovían la “mano dura.” (Martínez y Eilbaum, 1999).

Tabla 2. Muertos por represión en manifestaciones y protestas políticas y sociales y muertos violencia policial según gestión presidencial.

Administración	Muertos en Protestas	Muertos anuales en protestas (promedio)	Muertos en otras circunstancias	Muertos anuales en otras circ. (promedio)	Total de muertos	Muertos anuales (promedio)
Menem (1989-1999) ³⁸	2	0,2	640	64	642	64,2
De la Rúa (1999-2001)	45 ³⁹	22,5	390	195	435	217,5
Puerta/R. Saá/Duhalde (2001-2003)	2	1	235	117,5	237	118,5
N. Kirchner (2003-2007)	2	0,5	681	170,25	683	170,75
C. Fernández de Kichner (2007-2011)	14	3,5	769	192,25	783	195,75
Total de muertos	65	2,95	2715	123,41	2960	134,55

FUENTE: Elaboración propia. Cifras estimadas a partir de datos del CORREPI, 2011.

b. Los hechos (y una introducción al policiamiento en la Argentina)

La redemocratización

Luego del fin (en 1983) de la última dictadura militar en la Argentina, la policía sufrió la reforma más extensa del Cono Sur (Pereira y Ungar, 2004). Esta incluyó despidos masivos de personal involucrado en casos de represión y algunos cambios organizativos y normativos en las distintas fuerzas de seguridad⁴⁰ (policías, Fuerzas Armadas, Gendarmería). La descentralización de las Fuerzas de Seguridad, producto de la estructura federal establecida por la Constitución Nacional, junto con bajos índices de

³⁸ Como el CORREPI registra hechos represivos desde 1994 y la metodología de recopilación de información mejora con los años, el periodo correspondiente a la gestión de Menem posee un subregistro importante de víctimas.

³⁹ 39 de las 45 víctimas murieron como resultado de los hechos del 19 y 20 de diciembre de 2001, que precipitaron la renuncia del presidente De La Rúa.

⁴⁰ Como el fortalecimiento de los recursos de *habeas corpus* y amparo durante el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989). Ver **Apéndice 2** para un recuento de las reformas de poderes de las policías a nivel federal y provincial.

confianza del público en las policías⁴¹ llevaron a una importante (pero gradual) reducción de las atribuciones de la institución. La descentralización de las Fuerzas permitió que diversos grupos de interés pudieran presionar a nivel provincial y lograran reformas en los estatutos policiales (Pereira y Ungar, 2004). Estos cambios fueron relevantes sobre todo en la Capital Federal y en la provincia de Buenos Aires, debido a la importante movilización popular, aunque también se registraron cambios más lentos en las otras provincias.

Si bien la reforma de las policías que tuvo lugar en la Argentina fue amplia, no fue tan extrema como la que ocurrió en Fuerzas Armadas. Al respecto Eaton señala que: “el fracaso para introducir reformas duraderas en las instituciones policiales del país en los años transcurridos desde la democratización contrasta impactantemente con el relativo éxito de los esfuerzos por poner al ejército argentino bajo control civil. La redemocratización produjo cambios mucho más positivos en las relaciones cívico-militares en la Argentina que en la mayoría de los países de la región, incluyendo juicios a oficiales militares, recortes profundos en los presupuestos militares, la privatización de los negocios de propiedad militar y la reorientación de los militares, fuera de la seguridad interna y hacia operaciones para el mantenimiento de la paz externa (...) Aunque muchas de estas propuestas [de reforma] fueron adoptadas en la Argentina, la mayoría no ha logrado juntar el apoyo necesario, han sido revertidas luego de su adopción o adoptadas pero luego desmembradas por opositores de la reforma”⁴²

La aplicación de estas reformas ocurridas luego de la redemocratización, no fue acompañada por instituciones igualmente fuertes y extendidas que pudieran controlar el cumplimiento de las nuevas normativas. En consecuencia, muchas de las prácticas autoritarias que habían existido en las policías, continuaron presentes (Pereira y Ungar, 2004). El *modelo tradicional* de seguridad pública (Saín, 2002), imperante desde la consolidación de nuestro Estado nacional continuó vigente. Uno de sus principales rasgos era la falta de gobierno político sobre el accionar policial y la seguridad pública

⁴¹ La confianza pública en las policías en 1996 alcanzó un 16% en Argentina, contra un 33% en Brasil, un 47% en Uruguay y un 63% en Chile (*Reporte 1995: Encuesta Latinobarómetro*). Ante la pregunta: “¿Cuánta confianza posee usted en la policía?”, se toman en cuenta para este porcentaje las respuestas “Mucha confianza” y “Algo de confianza.”

⁴² Eaton, Kent. 2008. “Paradoxes of Police Reform. Federalism, Parties, and Civil Society in Argentina’s Public Security Crisis.” pp. 7 y 11. En *Latin American Research Review*, vol. 43, nro. 3, 2008. Traducción propia.

en general. Según Saín, esta “falta de control y gobierno civil sobre el sistema de seguridad y policial no se originó ni derivó exclusivamente de las resistencias interpuestas por los uniformados ni del apuntalamiento de la autonomía policial respecto de las autoridades políticas, sino también, de la ineficiencia e incapacidad gubernamental para ejercer sus funciones de comando político institucional sobre la seguridad y la institución policial de manera competente.”⁴³ El *desgobierno* de los asuntos policiales dio lugar a un círculo vicioso en el que la acumulación de poder por parte de la policía creó incentivos para que las fuerzas se resistieran a eventuales intervenciones del poder político. Asimismo, este desgobierno favoreció la no intervención de los políticos debido al alto costo que esta acción implicaba (Saín, 2002). Según Saín, la delegación de la seguridad pública a la policía implicó un pacto en el que el gobierno entregaba parte de su poder administrativo y de producción legal y normativa, a cambio de la garantía de cierto orden y seguridad en la sociedad.

A esto se sumó la dificultad para juzgar a policías implicados en casos de represión, tanto por las complicaciones para demostrar culpabilidad,⁴⁴ como por la “falta de voluntad” popular para denunciar violaciones cometidas por las Fuerzas de Seguridad⁴⁵. Entre estas dificultades existentes, es preciso tener en cuenta una: un Juez que desea juzgar a un policía (o a la policía como corporación o conjunto) por un crimen cometido, como el uso excesivo de la fuerza física, debe recurrir a la misma policía para investigar el caso, ya que no existe, en la mayoría de las provincias⁴⁶, un cuerpo policial judicial. Este déficit hace posible toda clase de encubrimientos con el objeto de proteger a compañeros policías o al propio prestigio de la institución. Otro de los rasgos que distinguen al modelo tradicional de seguridad pública, se relaciona con lo que habitualmente se denomina *unicidad funcional*. Este rasgo supone que tanto cuerpos de seguridad preventiva como de investigación criminal responden y se rigen,

⁴³ Saín, Marcelo Fabián. 2002. *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*. pp. 39-40. Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica

⁴⁴ Determinar culpabilidades es extremadamente difícil en estos casos pues el accionar policial roza lo ilegal. Incluso en ocasiones se permite a los policías incurrir en actividades ilegales como parte de una investigación. Por ejemplo: se puede requerir comprar drogas para dismantelar una red de narcotráfico u observar un hecho de violencia punible y dejarlo ocurrir, al infiltrarse en una organización criminal, con el fin de no intervenir con el curso de la investigación.

⁴⁵ “Cualquier acción legal, criminal o civil contra la policía tiene lugar en una atmósfera de intimidación” (en Chevigny, Paul. 1995. *Edge of the knife. Police violence in the Americas*. p. 196. New York: The New Press) y suele terminar sin policías imputados. Como explica el Dr Robert Winslow, experto en criminología de la Universidad Estatal de San Diego, EEUU, “las denuncias por corrupción en cortes provinciales son aún más frecuentes que en el nivel federal, reflejando fuertes conexiones entre algunos gobernadores y los poderes judiciales en sus provincias.” (en nota “Police Violence: Argentina’s Never-Ending Story,” por de Graaf, Mía. En *The Argentina Independent*. 24 de agosto de 2011).

⁴⁶ En Córdoba, por ejemplo, existe una Policía Judicial desde el año 2003.

en cada provincia o jurisdicción, por la normativa de un mando policial único. La tercera característica que asemeja al sistema de seguridad vigente en la Argentina al modelo tradicional es el *centralismo organizacional*. Esto es, existe un Estado Mayor, como en las Fuerzas Armadas, que organiza la cadena de mando de forma centralizada y jerárquica, y cuyo sistema de ascensos no se basa en una formación especial en un área particular sino, sobre todo, en la antigüedad que cada agente posee en la Fuerza⁴⁷.

Al respecto Saín señala que “casi todas las policías provinciales argentinas (...) conservan rasgos de *unicidad funcional* y *centralismo organizacional*, y tal configuración ha servido para difundir entre sus miembros un conjunto de concepciones y orientaciones culturales y simbólicas reivindicatorias de esos rasgos como factores estructurales de la propia organización y funcionamiento policiales...”⁴⁸ Este fenómeno de autonomía policial y desgobierno político se repitió a lo largo de todo el país durante las décadas del 80 y el 90. La principal implicancia de este aislamiento fue la construcción de conceptos sobre criminalidad y sobre la función policial que se distancian de aquellos concebidos por la sociedad en general.

Estas construcciones fueron también facilitadas por la “textura abierta” (Hart, 1963) que posee cualquier código legal escrito, es decir, por la multiplicidad de interpretaciones que se pueden realizar de normas que suelen ser de índole muy amplia. Así, muchas de las leyes orgánicas de las policías provinciales y de la Federal atribuían a las fuerzas la función de custodiar las “buenas costumbres,” el “orden público” o la “moralidad.” Estos *estándares normativos vagos* (Dworkin, 1984) brindaron a los policías - sobre todo a aquellos de menor rango, más jóvenes e inexperimentados, que suelen operar en el nivel callejero- altos niveles de discrecionalidad (Saín, 2002).

De este modo, la corporación policial se constituyó como un ente externo, desligado de la sociedad. En muchas ocasiones, no compartía con ella las concepciones acerca de lo bueno, lo moral y lo necesario. Una consecuencia de esto ha sido su dificultad para cumplir con la función democrática y republicana de las Fuerzas de Seguridad como custodios del monopolio estatal de la fuerza física y como garantes de la seguridad pública

⁴⁷ Para una descripción más completa del modelo tradicional de seguridad pública ver Saín, 2002.

⁴⁸ Saín, Marcelo Fabián. Ibid. p. 45. Buenos Aires.

Gatillo fácil: un asesino serial

La mayoría de las víctimas fatales de la policía sucumben en presuntos enfrentamientos (más del 50% del total). Por este motivo, en los últimos años académicos y políticos han tornado su atención a la veracidad de los relatos que la policía produce luego de este tipo de hechos. En los años 90, salieron a la luz numerosos casos en los que se encubrió un asesinato por parte de un policía presentándolo como un enfrentamiento armado. Fueron (y siguen siendo) usuales las versiones en las que un forcejeo entre un policía y un delincuente da lugar a un disparo accidental del arma del policía y a acabar con la vida del presunto criminal. Sin embargo, en muchas ocasiones, estas versiones no han sido avaladas por los hechos ni por las pericias.⁴⁹ La fabricación de pruebas para avalar las historias relatadas en los reportes y encubrir los ilícitos en los que incurrían los policías implicados se complementa con el ocultamiento de evidencia.⁵⁰ Otro componente que dificulta el esclarecimiento de los casos, la atribución de responsabilidades y la diferenciación entre los casos en donde la policía se ajustó a la normativa legal de aquellos en donde no lo hizo, es la intimidación de testigos a fin de impedir declaraciones en juicios. Las prácticas son variadas. Entre las más habituales se hallan amenazas, acoso y ataques a los principales testigos y sus propiedades, así como también presiones sobre el barrio y los vecinos que se enfrentan a la posibilidad de perder la poca protección del crimen que la policía provee (Chevigny, 1995).

⁴⁹ Un ejemplo lo constituye el caso de Néstor Zubarán (21 de febrero de 1996), un civil que *no* portaba un arma, que fue asesinado por la espalda por un policía (que le disparó desde una distancia menor a los 50 cm.). Este último luego alegó que el presunto criminal le había disparado de frente, debiendo él devolver el disparo en defensa propia. Eventualmente las pericias revelaron que, no sólo el asesinato no había sido en defensa propia, sino que a la víctima se le había “plantado” un arma (es decir, posicionado un arma en las cercanías del lugar, atribuyendo la pertenencia a la víctima) alrededor de tres horas después de ocurrida la defunción.

⁵⁰ “Tal ocurrió en los casos de Alejandro Mirabete (la policía lavó las manchas de sangre y otras pistas de la calle); Cristian Campos (intento de hacer desaparecer el cuerpo, quemándolo); Cristian Cicovicci (adulteración de los libros administrativos de la comisaría y de las armas utilizadas).” (en Tiscornia, Sofía. 1996. *Violencia policial. De las prácticas rutinarias a los hechos extraordinarios*. p. 9. Trabajo correspondiente al programa de investigación subsidiado por la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad de Buenos Aires “Antropología Política de la violencia institucional punitiva (in)seguridad ciudadana, derecho humanos y respuestas políticas”).

El crecimiento de la violencia policial y el nuevo milenio

En la Argentina la violencia policial ha sido un fenómeno constante. Incluso con posterioridad al retorno a la democracia en 1983, el problema registró incrementos. Es más, los datos muestran que a partir de 1999 se observa un aumento importante de la represión policial en muchos distritos del país. Este crecimiento coincidió con un aumento de las percepciones de inseguridad producto de las altas tasas de criminalidad⁵¹ y con el incremento de la cobertura mediática del tema⁵² que acompañó las “campañas por la ley y el orden.” A partir de 1997 las demandas de seguridad pasaron a ocupar el segundo lugar entre las preocupaciones de la sociedad (Smulovitz, 2005)⁵³. A tono con este clima de época, la campaña electoral de 1999⁵⁴ recogió propuestas “represivas” para enfrentar el problema. Conceptos como “mano dura” se podían encontrar en muchos de los discursos políticos. Candidatos que ganaron luego las elecciones, como Carlos Ruckauf en la provincia de Buenos Aires, habían declarado una guerra abierta a la delincuencia y daban un alto margen de maniobra a la policía⁵⁵. Declaraciones como “hay que meterle bala a los ladrones, combatirlos sin piedad...”⁵⁶ ponían de manifiesto el desinterés de los políticos por controlar el accionar de las Fuerzas de Seguridad.

⁵¹ La tasa de Hechos Delictuosos registrados por cada 100.000 habitantes pasó de 2555 en 1998, a 2904 en 1999 y a 3051 en el 2000. En adelante continuó fluctuando, siempre por sobre los 3000 casos. Fuente: Dirección Nacional de Política Criminal - Ministerio de Justicia, Seguridad y DD.HH.

Este incremento sustancial en la criminalidad coincide con un momento de crisis social, económica y del propio Estado. La pobreza, el desempleo y la incapacidad del Estado para controlar y reprimir el delito llevaron a un importante crecimiento de la actividad delictiva, tanto desorganizada, como organizada.

⁵² La percepción de inseguridad en la Argentina ocupaba, en 2010, el segundo lugar en América Latina, por encima de otros países de la región que, según datos oficiales, poseen tasas de criminalidad considerablemente mayores. En 2008, la percepción de la inseguridad era aún mayor. Fuente: Lodola y Seligson, 2011.

Es importante destacar también que la diferencia entre la percepción de inseguridad (indicador subjetivo) o el índice de victimización de LAPOP (indicador objetivo) y las tasas reales de criminalidad no están dadas sólo por la paranoia colectiva, sino también por la dificultad que existe para registrar todos los hechos delictivos. Gran parte de estos no se denuncian, quizás por falta de costumbre, quizás para evitar un trámite burocrático engorroso y, además, arancelado.

Es por esta razón que en muchos trabajos se toma el índice de homicidios dolosos como un medidor más preciso de los niveles de criminalidad general, ya que, en su mayoría, los asesinatos son denunciados, a diferencia de otros crímenes, contra la propiedad, por ejemplo.

⁵³ Entre 1994 y 1997 las encuestas mostraban al asunto de la seguridad entre el quinto y el octavo lugar en las prioridades del público. Fuente: Smulovitz, 2005.

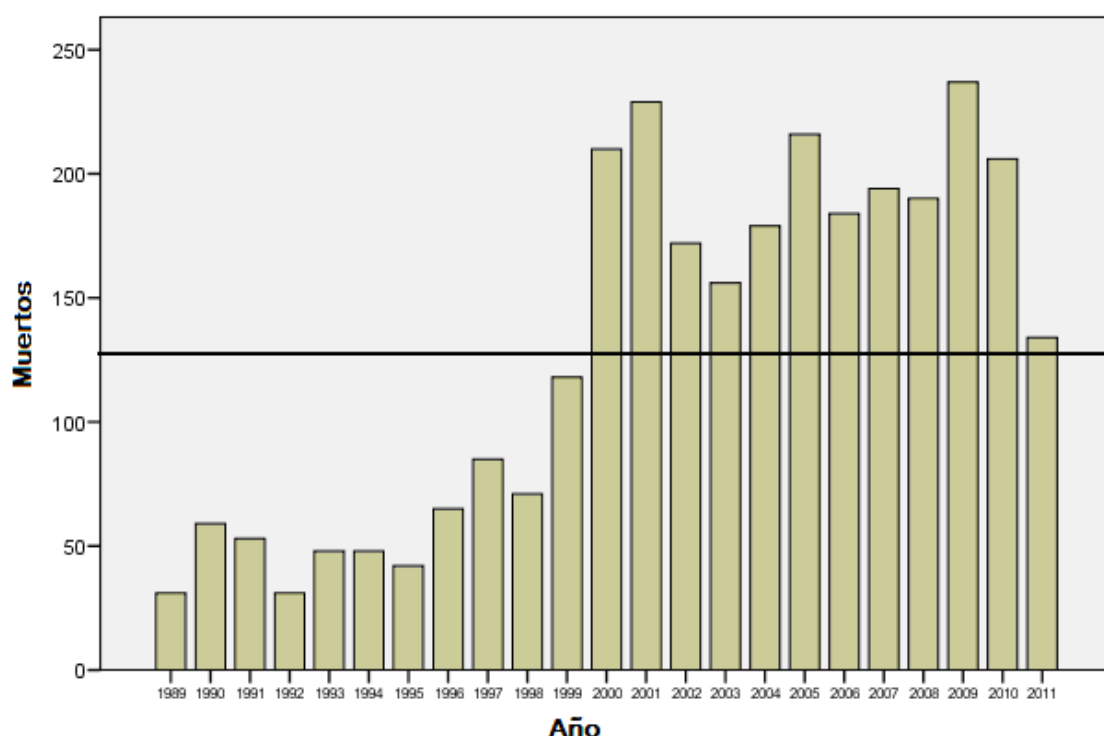
⁵⁴ En las elecciones de 1999 se votó por autoridades nacionales, por el presidente, y por autoridades provinciales en la mayoría de los distritos.

⁵⁵ No puede descartarse la influencia que ejerció la política de Rudolph Giuliani en Nueva York de *cero tolerancia* al crimen. Para 1999 los resultados ya eran visibles y se reflejaban en una importante baja de las tasas de criminalidad y desempleo y en un importante crecimiento económico de la ciudad, con valores inmobiliarios en constante alza

⁵⁶ Carlos Ruckauf, diario Clarín, 4 de agosto de 1999.

Así el año 1999 registró un incremento del 66% en las víctimas fatales de la represión policial con respecto a 1998. Esta cifra continuó creciendo y en el 2000 hubo un 77% más de muertes por represión que en el año anterior.⁵⁷ La falta de control, e incluso, en muchas ocasiones, la falta de interés por controlar a la policía por parte de los políticos, junto con un miedo creciente en la sociedad -exacerbado a su vez por el constante incremento de la criminalidad- llevaron a niveles de represión muy altos que, desde entonces tuvieron ascensos y descensos, pero nunca alcanzaron niveles inferiores a los de 1999.⁵⁸

Gráfico 1. Muertos por causa de la violencia policial por año (1989-2011).



FUENTE: Elaboración propia en base a datos del CORREPI, 2011.

Media: 128,61

NOTA: La cifra correspondiente al 2011 se halla todavía en construcción, se espera que se presenten al menos 60 casos más, de acuerdo con las tendencias existentes.

⁵⁷ Muertos por represión para 1998 fueron 71, para 1999, 118, para el 2000, 210, y para el 2001, 229. Ver Gráfico 1 y Tabla 3.

⁵⁸ Este fenómeno no se presentó solamente en la Argentina. La violencia policial aumentó notoriamente en gran parte de la región. En algunos lugares el miedo al crimen creciente legitimó e impulsó un accionar policial más violento (ver Briseño-León, 2002). En otros, el propio estado otorgó a la institución policial márgenes para actuar en forma violenta. En Río de Janeiro, por ejemplo, la institución policial otorgaba premios por valentía (*bravura*) a los oficiales que se mostraran más agresivos con los criminales.

Tabla 3. Niveles nacionales de represión por año para el periodo 1989-2010

Año	Habitantes*	Muertos por represión⁵⁹	Tasa de represión**
1989	32.129.676	31	0,96
1990	32.580.854	59	1,81
1991	33.028.546	53	1,60
1992	33.475.005	31	0,93
1993	33.917.440	48	1,42
1994	34.353.066	48	1,40
1995	34.353.066	42	1,22
1996	35.195.575	65	1,85
1997	35.604.362	85	2,39
1998	36.005.387	71	1,97
1999	36.398.577	118	3,24
2000	36.783.859	209	5,68
2001	37.156.195	229	6,16
2002	37.515.632	172	4,58
2003	37.869.730	156	4,12
2004	38.226.051	179	4,68
2005	38.592.150	216	5,6
2006	38.970.611	184	4,72
2007	39.356.383	194	4,93
2008	39.745.613	190	4,78
2009	40.134.425	237	5,91
2010	40.518.951	206	5,08

FUENTE: Elaboración propia en base a datos del CORREPI 2011 (represión) e INDEC, 2004 (población)

* Datos de INDEC, 2004.

**Muertos por represión cada millón de habitantes.

El periodo se caracterizó no sólo por el crecimiento de la violencia policial sino también por la proliferación de reformas policiales. Sin embargo, las evaluaciones coinciden en que, aunque altamente necesarias, estas no fueron muy extensas ni profundas. En la provincia de Buenos Aires, por ejemplo, se comenzó a atender, parcialmente, el tema en 1997. El proyecto intentaba limitar el accionar policial y reglamentar mejor el proceso judicial y de investigación. Su implementación fue, sin embargo lenta e incompleta, en la mayoría de los casos (Dammert y Bailey, 2005). Aún

⁵⁹ La suma de las cifras anuales difiere de los datos presentados para cada gestión presidencial debido a que estas últimas no coinciden exactamente con los años calendarios.

así, esta reforma constituye el paso inicial hacia una policía con control civil, participación comunitaria y, sobre todo, con una división funcional que asigne a distintos cuerpos la seguridad pública, la investigación judicial y la seguridad vial.

La sanción del Código de Convivencia Urbana, para la Ciudad de Buenos Aires, el 18 de marzo de 1998 también significó un avance importante en el proceso de reforma de la institución policial. Mediante esta ley se derogaban las detenciones por edictos policiales y la consecuente detención de personas sin una orden judicial. “Sin embargo, como describe Chillier (1998b), desde la sanción de este texto legal se sucedieron campañas políticas dirigidas a su modificación que involucraron no sólo a la Policía Federal, sino también al gobierno nacional y al gobierno local y que tuvieron como ejes: el restablecimiento de la vigencia de los edictos policiales y las facultades policiales relacionadas con ellos; la introducción en el Código de Convivencia Urbana de figuras como el “merodeo” y el “acecho”, otorgando facultades a la institución policial para intervenir sin la participación del ministerio fiscal.”⁶⁰ Así, la policía halló lagunas reglamentarias que pudo aprovechar para continuar deteniendo a gente por *sospechosa*. La experiencia demostró, una vez más, que la legislación no era suficiente para cambiar las prácticas de la institución. En consecuencia, la reforma policial no alcanzó a concretarse y los impulsos iniciales se desvanecieron o quedaron plasmados sólo en el plano normativo. Algunos autores (Dammert y Bailey, 2005) han definido al caso Argentino como uno de *reforma parcial*. Esta tuvo lugar principalmente en las provincias de Santa Fe, Buenos Aires, Córdoba y Mendoza. Sin embargo, incluso en estas jurisdicciones, la reforma ha enfrentado grandes resistencias políticas y sociales y las viejas prácticas policiales han continuado siendo avaladas por importantes sectores de la sociedad que demandan seguridad y orden.⁶¹

⁶⁰ Sozzo, Máximo. 2003. “Estrategias de prevención del delito y reforma policial en la Argentina.” p.17. En Pegoraro, Juan S. y Muñagorri, Ignacio: *La Relación Seguridad/Inseguridad en los Centros Urbanos de América Latina y Europa*. Madrid, Dykinson, 2003.

⁶¹ Para una explicación mas detallada de los factores que impidieron una reforma amplia ver Eaton, 2008.

La violencia policial entre 2003 y 2010

Uno de los roles fundamentales del Estado es el de “ejercer el monopolio de la fuerza y combatir cualquier forma de impunidad del delito, para lograr seguridad ciudadana y justicia en una sociedad democrática en la que se respeten los derechos humanos (...) una sociedad con elevados índices de desigualdad, empobrecimiento, desintegración familiar, falta de fe y horizontes para la juventud, con impunidad e irresponsabilidad, siempre será escenario de altos niveles de inseguridad y violencia. Una sociedad dedicada a la producción y proveedora de empleo dignos para todos resultará un indispensable apoyo para el combate contra el delito.”⁶²

Néstor Kichner. Discurso en el Acto de Asunción como Presidente. 25 de mayo de 2003.

Néstor Kirchner asumió como Presidente de la República Argentina el 25 de mayo del 2003. En su discurso inaugural propuso un enfoque nuevo para el tratamiento de la pobreza: un desarrollo justo y sostenible, redistribución de riquezas a favor de los menos beneficiados y atención preferencial puesta en la cuestión de los Derechos Humanos y el castigo a los represores. En su primer año de gobierno el Presidente cumplió con sus promesas: el crecimiento del PBI fue de un 8,7% con respecto al año anterior, con una inflación de sólo 3,7% en el IPC (Dirección Nacional de Cuentas Nacionales, 2003); el desempleo decreció en un 5,9% respecto al 2002, superando al resto de los países de la región (Oficina Internacional del Trabajo, 2004); la redistribución del ingreso también cambió su curso hacia uno más igualitario, mostrando un leve descenso en el índice de Gini en 2003 con respecto al 2002 (INDEC, 2009), disminución que se mantuvo constante hasta el 2006. El año 2003 se vio además caracterizado por la tolerancia a la protesta social y el reinicio de los juicios a represores del pasado.

Sin embargo, al cumplirse el año de mandato, empezaron a vislumbrarse algunos cambios. Reapareció la presión pública a favor de la ley y el orden⁶³ con movilizaciones multitudinarias y la demanda a favor del control de la criminalidad comenzó a hacerse sentir en las políticas del Gobierno Nacional. El gobierno se tornó menos tolerante con

⁶²

⁶³ Un caso paradigmático es el de Axel Blumberg, un joven de 23 años, secuestrado y asesinado el 17 de marzo de 2004. El caso tuvo repercusión mediática casi inmediata, generando la solidaridad de la sociedad. Algunos días más tarde, el padre de la víctima convocó a una marcha en el Congreso a la que asistieron más de 135.000 personas (Diario La Nación). Sumadas a los pedidos de justicia se presentaron denuncias de complicidad policial, quedando implicado en el caso un subcomisario y varios otros sospechosos vinculados fuertemente con la policía. En adelante, los reclamos de seguridad por parte de la población se intensificaron e hicieron masivos y visibles, sobre todo, en los medios de comunicación.

la inseguridad y la protesta y menos atento con el control de la represión (Svampa y Pandolfi, 2004), que era vista por importantes sectores de la población como una solución legítima y necesaria para combatir el crimen. El año 2003 había sido testigo de lo que luego sería el menor número de víctimas fatales en manos de las Fuerzas de Seguridad del Estado en toda la década (156 muertos en el año⁶⁴). Pero esta cifra se revirtió rápidamente y los dos años subsiguientes mostraron incrementos de un 14% y 21% en el número de víctimas fatales por la represión,⁶⁵ a pesar de que las tasas de criminalidad⁶⁶ en el 2004 (5,91) y en el 2005 (5,48) fueron más bajas que en el 2003 (7,59).⁶⁷ Tres años después de la asunción del presidente, la socióloga Maristella Svampa afirmó: “Kirchner continúa con una política instalada en los 90, de reforzamiento de la matriz represiva institucional, visible tanto en el pertrechamiento de las fuerzas de seguridad, destinadas al control de las poblaciones movilizadas, como en la tendencia a la penalización de la pobreza y la protesta.”⁶⁸

El Federalismo: responsabilidad compartida

Hemos ya señalado que la Argentina es un país federal. Esto implica que en el territorio nacional operan una variedad de agencias de seguridad estatales y que las autoridades policiales federales coexisten con otras provinciales afianzadas y altamente autónomas (del gobierno federal, aunque no del gobernador provincial) y con otros cuerpos más nuevos con limitado poder, como en la Ciudad de Buenos Aires, en donde la fuerza federal tiende a concentrar la mayoría de la acción. Por esta razón es preciso comprender, antes de continuar, la estructura de fuerzas interactuantes.

Existen en la Argentina, por un lado, *fuerzas nacionales*. Estas comprenden:

a) La Gendarmería Nacional que, según la Ley 18711 “...es una fuerza de seguridad militarizada, estructurada para actuar en las zonas fronterizas nacionales y demás lugares que se determinen al efecto (...) En cualquier otro lugar del territorio de

⁶⁴ Cifras CORREPI, 2011.

⁶⁵ Los muertos para el año 2004 fueron 179 y, para el 2005, 216 (CORREPI, 2011).

⁶⁶ Medidas como tasa de homicidios dolosos por cada 100.000 habitantes

⁶⁷ Fuente: Dirección Nacional de Política Criminal – Ministerio de Justicia, Seguridad y DD.HH.

⁶⁸ Svampa, Maristella. 2006. En nota “Kirchner responde a las protestas con doble discurso y represión.” Diario *La Nación*. 30 de septiembre de 2006.

la Nación, cuando ello sea dispuesto por el Poder Ejecutivo con vista al mantenimiento del orden y la tranquilidad pública o para satisfacer un interés de seguridad nacional.”⁶⁹

b) La Prefectura Naval Argentina, que si bien opera en el litoral y sus alrededores, pueden servir, legalmente, en cualquier otro lugar del país a requerimiento de la Justicia Federal.⁷⁰

c) La Policía Federal, que tiene atribuciones para actuar “dentro de la siguiente jurisdicción territorial: (a) En la Capital Federal, excluida su zona portuaria. (b) En el territorio de las provincias, excepto las zonas de seguridad de frontera y aquellas que oportunamente se determinen. (c) En cualquier otro lugar del país a requerimiento de la Justicia Federal.”

Luego, *cada provincia* tiene competencia para crear su *propia policía*. En la mayoría de las provincias esta institución es muy antigua. El caso de la Ciudad de Buenos Aires es distinto. Originalmente bajo la jurisdicción de la Policía Federal, recién en 2010 el gobierno porteño puso en actividad a su propia policía que, desde entonces, comparte soberanía sobre el territorio de la Ciudad con la Policía Federal. Cada una de estas policías provinciales es, a su vez, controlada por las autoridades de su provincia. En consecuencia, existe una alta variación en la forma en que cada jurisdicción ejerce ese control.

Se desprende de esto que el control de este aparato descentralizado no depende sólo del Presidente de la Nación. Los gobiernos provinciales tienen gran parte de la responsabilidad de controlar a sus Fuerzas de Seguridad. Deben desarrollar instituciones capaces de generar normativas que regulen el accionar policial y promover dentro de sus policías prácticas tendientes a evitar excesos e incentivar y favorecer la creación de mecanismos que permitan a la población denunciar abusos policiales. La diferencia en las capacidades entre las distintas provincias para generar estas instituciones se reflejan en las cifras de las muertes por represión en los diversos distritos.

⁶⁹ Ley 18711, Fuerzas de Seguridad. GENDARMERIA NACIONAL. ART 2 y 4 inciso c.

⁷⁰ Ley 18711, Fuerzas de Seguridad. PREFECTURA NAVAL ARGENTINA.

Tabla 4. Víctimas de la violencia policial por cada millón de habitantes (Tasa de Represión, ordenada de mayor a menor) para el periodo 2000-2011.

Provincia	Casos	Habitantes* (en Millones)	Tasa de Represión
Santa Fe	332	3,1007	107,07
Tierra del Fuego	10	0,1136	88,00
Santiago del Estero	63	0,8505	74,08
Buenos Aires	1045	14,7108	71,04
Mendoza	115	1,6606	69,25
Santa Cruz	15	0,2347	63,90
Chubut	29	0,4600	63,05
San Luis	25	0,3998	62,54
Río Negro	36	0,5931	60,70
CABA	160	2,8336	56,46
Corrientes	54	0,9621	56,12
Córdoba	149	3,1858	46,77
La Rioja	13	0,3109	41,82
Jujuy	26	0,6421	40,49
Entre Ríos	48	1,1972	40,09
La Pampa	12	0,3081	38,95
Tucumán	51	1,3934	36,60
Catamarca	12	0,3512	34,17
Salta	39	1,1471	34,00
Neuquén	13	0,5122	25,38
San Juan	15	0,6502	23,07
Chaco	17	0,7456	22,80
Formosa	10	0,5072	19,71
Misiones	16	1,0317	15,51
TOTAL	2305	37,9022	49,65**

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del CORREPI, 2011 (represión) e INDEC, 2004 (población)

* Promedio de población entre datos de Censo 2010 y 2001.

** Promedio de tasas de represión

NOTA: Los datos para las provincias de Formosa, Chaco, Catamarca y La Rioja no son muy confiables, debido a la dificultad para documentar los casos. Ver Apéndice 1 para una tabla de número de casos por año para cada provincia.

La Tabla 4 muestra varios fenómenos interesantes respecto de la distribución de la violencia policial en el territorio nacional:

- En 11 provincias, la tasa de represión para el periodo 2000-2011 supera la media nacional (49,65)
- Si bien la provincia de Buenos Aires concentra el 45% de los casos de violencia policial ocurridos en el país y Tierra del Fuego, menos del 0,5%, cuando se ponderan estos datos por población, se observa que Santa Fe y Tierra del Fuego son las provincias con mayores tasas de represión *per cápita*.

c) Si se excluyen los casos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) que hasta 2010 fue responsabilidad de la Policía Federal, el resto de las jurisdicciones comprende el 93% de los casos.⁷¹

Capítulo 4. El análisis de la evidencia empírica

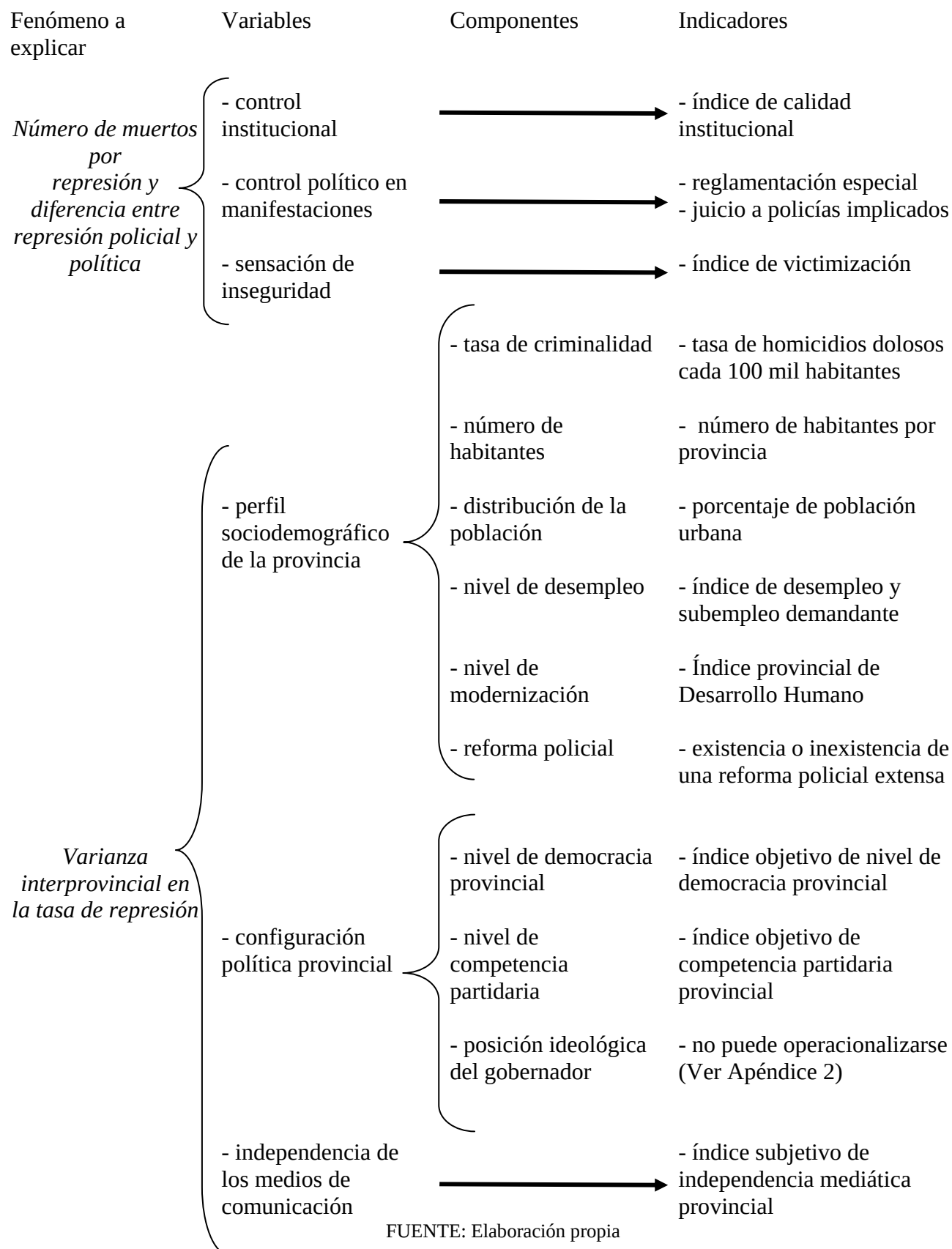
En esta sección se analizan distintos factores que influyen (1) sobre el nivel de represión policial que tuvo lugar en los últimos años y (2) sobre la variación interprovincial en los niveles de represión policial. Para establecer el nivel de influencia y la correlación existente entre diversas variables y las tasas de represión en la última década se utilizarán regresiones simples y multivariadas, lineales y no lineales.

Como ya fuera mencionado, la recolección de datos respecto de la represión policial enfrenta muchas limitaciones. La subrepresentación o sobrerrepresentación de algunas provincias es inevitable y puede influir considerablemente en los resultados. Sin embargo, *este trabajo no busca explicar casos particulares*. Por otra parte, y a pesar de estas limitaciones, *los datos disponibles permiten advertir las tendencias generales que presenta el fenómeno a lo largo del territorio nacional*. En el segundo apartado, se presentan resultados para las regresiones incluyendo todas las provincias para las que se poseen datos y resultados excluyendo determinadas provincias con valores extremos para algunas observaciones.

La Figura 2 resume las variables e indicadores que se utilizan para explicar (1) la diferencia entre el número de muertos por represión política y represión policial y (2) la variación interprovincial en las tasas de represión policial.

⁷¹ El 55,2% de las víctimas nacionales son responsabilidad de policías provinciales (salvo la Metropolitana), el 29,7% de los casos, de servicios penitenciarios y el 11,2% , de la Policía Federal (CORREPI).

Figura 1. Fenómenos a explicar, variables, componentes e indicadores.



FUENTE: Elaboración propia

a. Explicando los niveles de represión policial en la Argentina reciente

A fin de explicar los elevados niveles de represión policial reciente y la diferencia entre las cifras de represión política y represión policial postularé que los mismos son ocasionados por:

1) las características de las *instituciones a cargo del control* del accionar de las Fuerzas de Seguridad. Se supone que si estas no brindan canales apropiados para recibir denuncias del público ni poseen recursos apropiados para la investigación posterior de los hechos represivos, la represión policial tenderá a aumentar;

2) por el tipo *control político* de las Fuerzas de Seguridad cuando se trata de la represión de manifestaciones sociales o políticas. Se espera que un control político especializado en estos contextos de gran visibilidad reduzca la represión, que posee un alto coste político;

3) por los niveles de la *percepción de inseguridad* imperantes entre la población del país durante el lapso de tiempo que se estudia, sobre todo debido a las, muchas veces injustificadamente, llamadas “olas de criminalidad.” Se supone que la elevada percepción de inseguridad incentiva entre los políticos la falta de voluntad de monitoreo de la actividad policial y, entre la población, una mayor inclinación por políticas de *mano dura*.

En esta primera parte se analiza la represión a nivel nacional y se utilizan diversos indicadores nacionales. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la tasa de represión nacional es el agregado de las tasas provinciales.

Consideramos en primer lugar el efecto que el tipo de control institucional⁷² y la percepción de inseguridad -las variables que muestran ser significativas en un modelo multivariado⁷³- sobre el aumento en las tasas de represión.

⁷² Indicador de calidad institucional utilizado: *Efectividad del Gobierno*, Banco Mundial. Ver siguiente apartado.

⁷³ El modelo explica la variación en la tasa nacional de represión entre los años 2004 y 2010, para los cuales se posee información completa.

Tabla 4bis. Resumen del Modelo A*

R	0,905
R^2	0,819
P	0,033

FUENTE: Elaboración propia en base a datos del CORREPI, 2011 (represión), el Banco Mundial (Efectividad del Gobierno) y UCA, 2011 (Percepción de Inseguridad)

*Modelo A: Regresión multivariada para (*Efectividad del Gobierno y Percepción de la criminalidad*) y Tasa de Represión nacional.

Tal como puede observarse en la Tabla 4bis, la regresión muestra que **cuando decrece la calidad de las instituciones⁷⁴ e incrementa la percepción de la inseguridad, las tasas de represión tienden a subir**. Estas dos variables explican un 81,9% de la variación total de la tasa de represión para el periodo de interés.

No nos ha sido posible medir el control político sobre las policías en el contexto del policiamiento de la protesta social. Sin embargo, más adelante se avanzan algunos comentarios sobre la diferencia entre la represión policial y la represión política.

1) Tipo de control institucional

Como se ha planteado anteriormente, se supone que instituciones débiles deberían estar asociadas a mayores niveles de represión. Besley y Persson sostienen que la probabilidad de hallar violencia política (que puede adquirir las formas de represión o guerra civil) crece a medida que las instituciones de un país se debilitan, es decir, cuando las instituciones “no proveen suficientes frenos y contrapesos o suficiente protección para aquellos excluidos del poder”⁷⁵. Instituciones poco desarrolladas dificultan el proceso de denuncia de abusos policiales, complican el proceso de investigación de casos denunciados y no permiten un monitoreo constante, efectivo y eficiente de la actividad policial. Esta baja capacidad de monitoreo de la actividad policial permite que los excesos y abusos de autoridad ocurran, en muchas ocasiones, sin consecuencias para el policía responsable.

⁷⁴ Para una explicación de las razones para medir la calidad institucional con índices de gobernabilidad con el de *Efectividad del Gobierno*, del Banco Mundial, véase Echebarría, 2004

⁷⁵ Besley, Timothy y Persson, Torsten. 2009. *The Logic of Political Violence*, p. 24. Londres. Traducción propia

Diversos índices miden la calidad intrínseca y el desempeño institucional⁷⁶ en nuestro país. Para cada año bajo estudio, se buscará determinar si mejores puntajes en estos índices se condicen con menores grados de represión y viceversa.

Tabla 5. Niveles nacionales de represión, número de habitantes e indicadores de calidad institucional por año para el periodo 2003-2010

Año	Tasa de represión*	Voz y rendición de cuentas**	Efectividad del gobierno**
2003	4,12	0,316819	0,00987321
2004	4,68	0,338384	-0,00925134
2005	5,60	0,219583	-0,07439374
2006	4,72	0,337486	0,04344117
2007	4,93	0,368984	-0,02520997
2008	4,78	0,266557	-0,1266237
2009	5,91	0,242875	-0,34515321
2010	5,08	0,309604	-0,21053812

FUENTE: Elaboración propia en base a datos del CORREPI, 2011 (represión), Banco Mundial (índices institucionales) e INDEC, 2004 (población)

*Muertos por represión por cada millón de habitantes. (CORREPI e INDEC)

** Estos índices del *Banco Mundial* miden la percepción del desempeño gubernamental en las áreas descriptas más adelante y varía entre aproximadamente -2,5 (débil) y 2,5 (fuerte). Datos disponibles en <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/wgidataset.xls>

Primero tomaré el índice elaborado por *The Worldwide Governance Indicators* (Banco Mundial) que mide el nivel de *Voz y Rendición de cuentas* en el país. Observa “el proceso por el cual los gobiernos son seleccionados, monitoreados y reemplazados (...), capturando percepciones sobre la medida en la que los ciudadanos del país pueden participar en la selección de su gobierno, así como también la libertad de expresión y asociación y prensa libre.”⁷⁷ La disposición de los datos en el gráfico de dispersión sugiere una tendencia decreciente en la tasa de represión a medida que mejoran los resultados en el índice de Voz y Rendición de cuentas (Ver nota metodológica⁷⁸).

⁷⁶ Existen pocos índices que miden la *Calidad Institucional* del país. Los existentes no abarcan todo el periodo bajo estudio. Se utilizarán, en consecuencia, los índices propuestos por Echebarría, 2004. En algunos casos, se trata de indicadores de gobernabilidad,

⁷⁷ Ibid. Kaufmann, et al. 2010.

⁷⁸ En adelante utilizaré el coeficiente de regresión **R de Pearson** para medir la intensidad de la relación entre el número de habitantes en una provincia y su tasa de represión. Este coeficiente trata a ambas variables como simétricas para ofrecer un coeficiente estandarizado de correlación. Los valores varían entre 1 y -1, indicando cada uno de los extremos, correlación perfecta positiva y negativa respectivamente, y los intermedios, correlaciones menos intensas a medida que se acercan al 0.

Tabla 6. Coeficientes para la regresión Voz y Rendición de cuentas-tasa de represión.

R	- 0,660
r^2	0,436
P	0,075

FUENTE: Elaboración propia en base a datos del CORREPI, 2011 y el Banco Mundial (índice de Voz y Rendición de Cuentas)

La regresión presenta una correlación negativa de considerable intensidad entre ambas variables. Esto quiere decir que, **a medida que mejora el índice de Voz y Rendición y cuentas, la tasa de represión a nivel nacional tiende a disminuir**. El valor de este índice llega a explicar un 43,6% de la variación en la tasa de represión con respecto a su media para los años estudiados (2003-2010).

El índice de *Efectividad del Gobierno*, también elaborado por el Banco Mundial, mide la capacidad del gobierno para formular e implementar política “refleja la percepción de la calidad de los servicios públicos; la calidad del servicio civil y el grado de independencia que poseen respecto de presiones políticas; la calida de formulación e implementación de políticas y la credibilidad del compromiso del gobierno con esas políticas.”⁷⁹

Tabla 7. Coeficientes para la regresión Efectividad del Gobierno-Tasa de Represión.

r	- 0,741
r^2	0,549
P	0,036

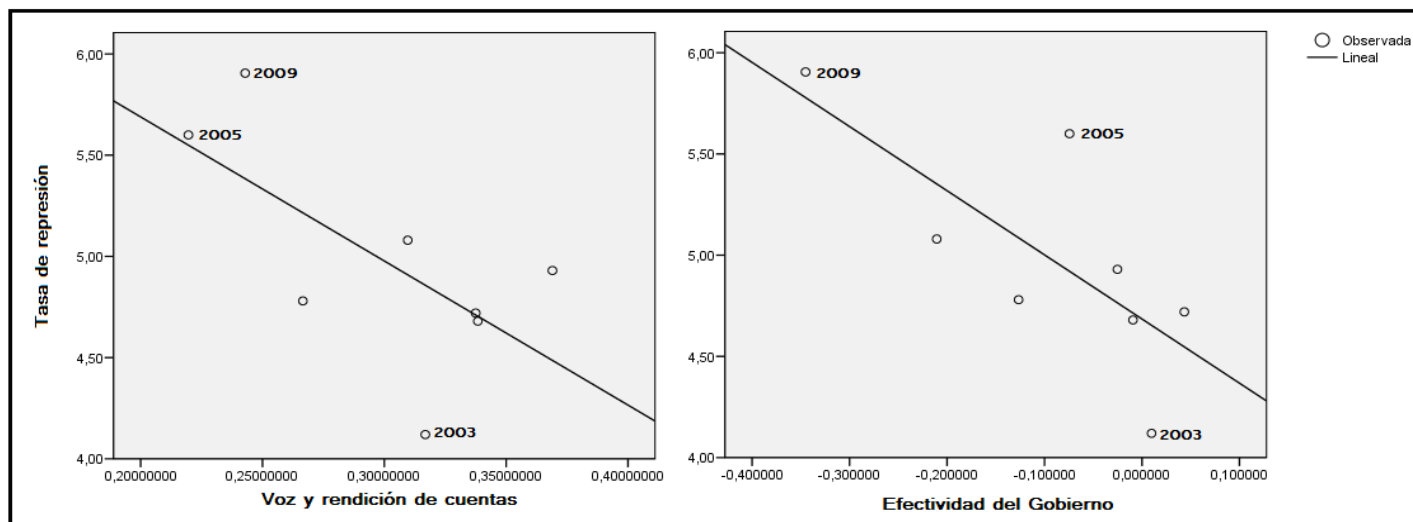
FUENTE: Elaboración propia en base a datos del CORREPI, 2011 y el Banco Mundial (índice de Efectividad del Gobierno)

La Tabla 7 muestra una correlación negativa de intensidad considerable entre la *Efectividad del Gobierno* y Tasa de Represión. Esto quiere decir que **mejores puntajes en la efectividad gubernamental se condicen con tasas de represión más bajas**.

El **coeficiente r^2** indica la capacidad explicativa de la variable independiente y puede ser interpretado como el porcentaje en que la variable independiente explica la dependiente. Este coeficiente varía entre 0 y 1 y, al igual que r , expresa también la intensidad en la correlación entre ambas variables.

⁷⁹ Ibid. Kaufmann, et al. 2010.

Gráfico 2. Regresión para Puntaje del Índice de Voz y Rendición de cuentas y Tasa de Represión y para Efectividad del Gobierno y Tasa de Represión.



FUENTE: Elaboración propia en base a datos del CORREPI, 2011 y el Banco Mundial (índices de gobernabilidad)

Para resumir: mejoras en la calidad institucional del país suelen verse acompañadas por descensos en las tasas de represión a nivel nacional y viceversa.

2) Control político diferenciado para policiamiento de manifestaciones

Este trabajo también argumenta que el control diferenciado que los políticos ejercen sobre la actuación policial según se trate de manifestaciones políticas o eventos cotidianos, incide en los menores niveles de represión y de muertes en el contexto protestas sociales.

Resulta de utilidad para comprender este fenómeno el enfoque de McCubbins y Schwartz (1984). Los autores sostienen que los políticos pueden controlar a las agencias gubernamentales (como la policía) en dos modos: el de “*patrulla policial*” y el de “*alarma de incendio*.” En el primer caso el monitoreo es constante, centralizado, activo, directo y de iniciativa gubernamental. El monitoreo de “*patrulla policial*” requiere de instituciones desarrolladas y autónomas y de recursos tanto materiales como humanos. El enfoque de “*alarma de incendio*,” en cambio, es menos activo y directo: en lugar de controlar en forma constante el acontecimiento de violaciones legales por parte de agencias gubernamentales, *delega la función de monitoreo a la población*. Brindar a los ciudadanos y grupos de interés organizados la capacidad de denunciar abusos de

autoridad de las agencias gubernamentales reduce el costo en que el gobierno debe incurrir para controlar la actividad policial (McCubbins y Schwartz, 1984). Los autores explican que “aunque el enfoque de alarma de incendio pueda ser tan costoso como el de patrulla policial, gran parte del costo es asumido por los ciudadanos y grupos de interés que hacen sonar las alarmas.”⁸⁰ Este mecanismo implica que el gobierno sólo interviene en aquellos “focos de incendio” donde el control es altamente necesario y es demandado por la población.

Las demandas sociales de control del accionar policial se han multiplicado en el último tiempo y se han visto materializadas en numerosas manifestaciones masivas en repudio de diversos actos de represión política. ***Las manifestaciones sociales pueden concebirse entonces como “focos” que los políticos controlan con mayor intensidad.*** El control de la represión policial en general, en cambio, requiere de un enfoque de “patrulla policial,” lo cual implica la necesidad de más recursos e instituciones más fuertes, muchas veces inexistentes en la Argentina, que puedan ejercer un control constante de la actividad policial. Por otra parte, este tipo de control se supone menos efectivo porque monitorea sólo una muestra de las acciones de las agencias de gobierno, a diferencia de la “alarma de incendio” que responde a cualquier violación que perjudique seriamente a grupos organizados (McCubbins y Schwartz, 1984).

En los últimos años y a fin de disminuir el costo político que implica la represión de la protesta por vía violenta, se han empezado a utilizar procedimientos alternativos como son la criminalización y el acoso judicial (CELS). Asimismo, luego de los incidentes del 19 y 20 de diciembre del 2001, que terminaron con la vida de 39 personas y precipitaron la caída del Presidente De La Rúa, se han introducido nuevas normativas y empezado a aplicar en forma incipiente algunos criterios mínimos y medidas básicas preventivas para el control de operativos policiales en el contexto de protestas sociales y de otras reuniones masivas similares, como eventos deportivos y recitales (Perelman, 2007). Estos procedimientos incluyen:

- “1. Individualización del personal interviniente, del armamento y de los vehículos.
2. Exclusión de funcionarios comprometidos o investigados por violaciones a los derechos humanos.

⁸⁰ McCubbins, Mathew y Schwartz, Thomas. 1984. “Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms.” p. 168. En *American Journal of Political Science*, vol. 28, nro. 1. (Feb., 1984), pp. 165-179.

3. Restricciones y control del uso de armas (tanto letales como no letales)
4. Identificación del personal policial.
5. Identificación de vehículos.
6. Acceso público a información sobre el diseño y el registro de los operativos.”⁸¹

En la Provincia de Buenos Aires, el control de las manifestaciones ha quedado a cargo de una “unidad especial de desplazamiento rápido” especialmente creada (Resolución 581/06) que responde a criterios de actuación particulares, distintos a los de las policías de prevención del delito y seguridad vial. A su vez, en 2007, el Ministerio de Justicia, Seguridad y DD.HH. desarrolló el Acta Acuerdo “Criterios Mínimos sobre Actuación de los Cuerpos Policiales y Fuerzas de Seguridad en Manifestaciones Públicas” que busca promover intervenciones policiales respetuosas de los Derechos Humanos y mejorar el monitoreo de dichas intervenciones. Es de destacar que, a principios del 2012, 19 de las 24 provincias argentinas adhiriera a estos principios.

Además de estas regulaciones especiales para la actuación policial en contextos de protesta social o política; el control político diferenciado de la represión política se manifiesta en el procesamiento de policías que han incurrido en excesos en el uso de la fuerza en el contexto de la protesta social. A diferencia de los casos de represión policial, en los casos de represión política suele buscarse a los policías culpables y enfrentarlos a un tribunal (CORREPI, 2011).

Durante los 4 años de gobierno de Néstor Kirchner, 683 personas murieron como consecuencia de la represión policial. Sin embargo, de estas muertes, sólo 2 ocurrieron en el contexto de manifestaciones y protestas sociales. La cifra sugiere que el control diferenciado sobre las fuerzas de seguridad ha tenido los resultados esperados en esos contextos. Asimismo, es de notar que los dos policías implicados en estos casos han sido procesados judicialmente.⁸² En contraste, en la mayoría de los casos de represión policial no suelen hallarse culpables (CORREPI).

⁸¹ Perelman, Marcela. 2007. *La regulación de los operativos de seguridad en el marco de manifestaciones públicas*. pp. 3-4. Buenos Aires, CONICET – UBA - CELS.

⁸² Las dos víctimas de la represión política durante la gestión de Néstor Kirchner fueron Luis Marcelo Cuellar, asesinado el 10 de octubre de 2003 en Jujuy, y Carlos Fuentealba, el 4 de abril de 2007 en Neuquén. En el primer caso fue imputado el Sargento José Antonio Alemán, del Cuerpo Especial de Operaciones Policiales (CEOP), procesado por homicidio simple (CORREPI). De la muerte de

Debe también tenerse en cuenta que en tanto los movimientos piqueteros y sindicales constituyeron una importante base de apoyo del gobierno kirchnerista, el desarrollo de una política de no represión en manifestaciones fue vital para el sostenimiento de la alianza política que sostenía al gobierno. Más que reprimir a la protesta, se necesitaba integrarla al sistema, para lo cual se implementó una estrategia orientada a satisfacer parcialmente las demandas, ofreciendo incentivos para el diálogo, con la intención de desmovilizar a los sectores más combativos (Schuster, 2004). Por lo tanto, era necesario un control político firme sobre el policiamiento de la protesta, para procurar que no se cometieran excesos que hicieran peligrar el apoyo al gobierno de sectores subalternos.⁸³

3) Sensación de inseguridad

Como ya se ha explicado, se supone que mayores niveles de victimización y de percepción de inseguridad dan lugar a un accionar policial más represivos. Los niveles de *victimización* (porcentaje de gente que manifiesta haber sido víctima de algún delito en el transcurso de un determinado año) y de *percepción de la inseguridad* (porcentaje de gente que manifiesta sentirse insegura en el barrio en que habita) en Argentina para el periodo bajo estudio han mostrado ser más elevados que los niveles actuales de criminalidad. Para el año 2008, por ejemplo, los datos (UCA) indican que el 25,8% de los habitantes de la Argentina manifiesta haber sido víctima de algún delito y el 75,2% de la población se siente insegura en el lugar o barrio en que vive⁸⁴. En contraste con esta cifra, se han registrado 1.310.997⁸⁵ hechos delictuosos, lo cuál representa sólo a un 3,3% de la población. Esto evidencia dos fenómenos que ocurren en la Argentina: la

Fuentealba fue responsabilizado el Cabo 1° José Darío Poblete del GEOP, sentenciado a prisión perpetua por homicidio con alevosía (Diario Clarín).

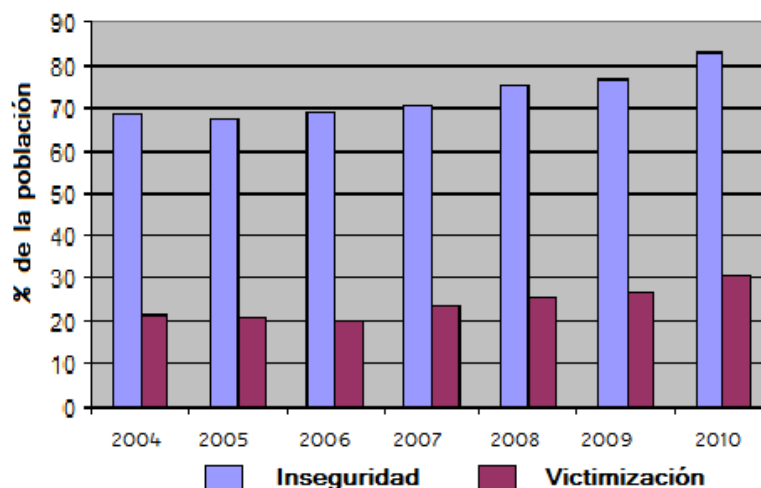
⁸³ En este sentido, como afirma Cortés, “la fortaleza del gobierno (...) [radicó] el apoyo político de una cantidad importante de sectores activos del campo popular, muchos de ellos provenientes del arco piquetero (...) Este apoyo [fue] una preocupación permanente del gobierno, que [realizó] políticas activas para reafirmarlo y perpetuarlo.” (En Cortés, Martín. 2009. *Estado y movimientos sociales en la Argentina: entre la autonomía y la institucionalidad*. pp. 4, 7-8. Preparado para presentar en el Congreso 2009 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Río de Janeiro, Brasil, del 11 al 14 de junio de 2009. Las palabras entre corchetes fueron cambiadas del tiempo verbal por mí).

⁸⁴ Las medidas corresponden a los índices de LAPOP de Victimización por delito y Percepción de inseguridad en Argentina para el año 2008.

⁸⁵ Dirección Nacional de Política Criminal - Ministerio de Justicia, Seguridad y DD.HH

importante cifra de delitos que no son denunciados y el hecho de que la sensación de la inseguridad tiende a ser mayor que la inseguridad en sí misma.

Gráfico 3. Percepción de inseguridad y victimización por crimen. 2004-2010.



FUENTE: Elaboración propia en base a datos del Observatorio de la Deuda Social Argentina, UCA para índices de Victimización y Percepción de Inseguridad.

Es cierto que el crimen ha crecido considerablemente durante el nuevo milenio (ver Apéndice 1) y que también ha habido un incremento en las tasas de represión⁸⁶. Sin embargo, como se verá en el próximo apartado, el aumento en la criminalidad no alcanza a explicar las variaciones en las tasas de represión. Trabajos recientes (Bateson, 2009) han asociado a la victimización por crimen con un incremento en la participación política individual y con las demandas de *mano dura*. El hecho de que la victimización en Argentina se halle entre las más altas de la región ha generado presiones políticas por una solución al tema de la inseguridad y empujado a políticos y policías a implementar enfoques más represivos con respecto al crimen.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que los policías, en tanto forman parte de la sociedad, comparten muchas de las concepciones que en ella imperan. El temor al crimen que impera entre la población también puede hallarse entre los policías. Puede suponerse que el incremento en la percepción acerca de la necesidad de soluciones que impliquen la *mano dura* (asociado con el incremento en victimización) también posee impacto sobre los policías.

⁸⁶ De acuerdo con datos del CORREPI y la Dirección Nacional de Política Criminal, los años que presentan mayores tasas de homicidios dolosos tienden a exhibir mayores tasas de represión. Ver Capítulo 4. Sección b.1.a.

Tabla 8. Tasa de represión, sensación de inseguridad y victimización en Argentina. 2004-2010.

	Sensación de Inseguridad	Victimización	Tasa de Represión
2004	68,4	21,7	4,68
2005	67,1	20,9	5,6
2006	68,9	20,2	4,72
2007	70,8	23,5	4,93
2008	75,2	25,8	4,78
2009	77	26,8	5,91
2010	83	30,9	5,08

FUENTE: Elaboración propia en base a datos del CORREPI, 2011 (represión) y de UCA, 2011 (índices de Victimización y Percepción de Inseguridad).

Las Tablas 8 y 9 y el Gráfico 4, muestran que los años que registran mayores tasas de represión exhiben también mayores porcentajes de victimización y de percepción de la inseguridad. Los años 2005 y 2009 poseen tasas extremas de represión, consolidándose como observaciones *influyentes*. Su remoción genera un cambio considerable en la ecuación predictiva (Agresti y Finlay, 2009) y permite confirmar la tendencia (que también podía observarse teniendo a estos casos en cuenta) a que mayores tasas de victimización y percepción de la inseguridad se vean aparejadas a mayores tasas de represión.⁸⁷

Tabla 9. Coeficientes para las regresiones Victimización por crimen – Tasa de represión y Percepción de la Inseguridad- Tasa de represión.

Coeficiente	Victimización por crimen (1)	Victimización (2)	Percepción de inseguridad (1)	Percepción de inseguridad (2)
R	0,843	0,228	0,823	0,197
R²	0,711	0,052	0,677	0,039
P	0,073	0,622	0,087	0,672

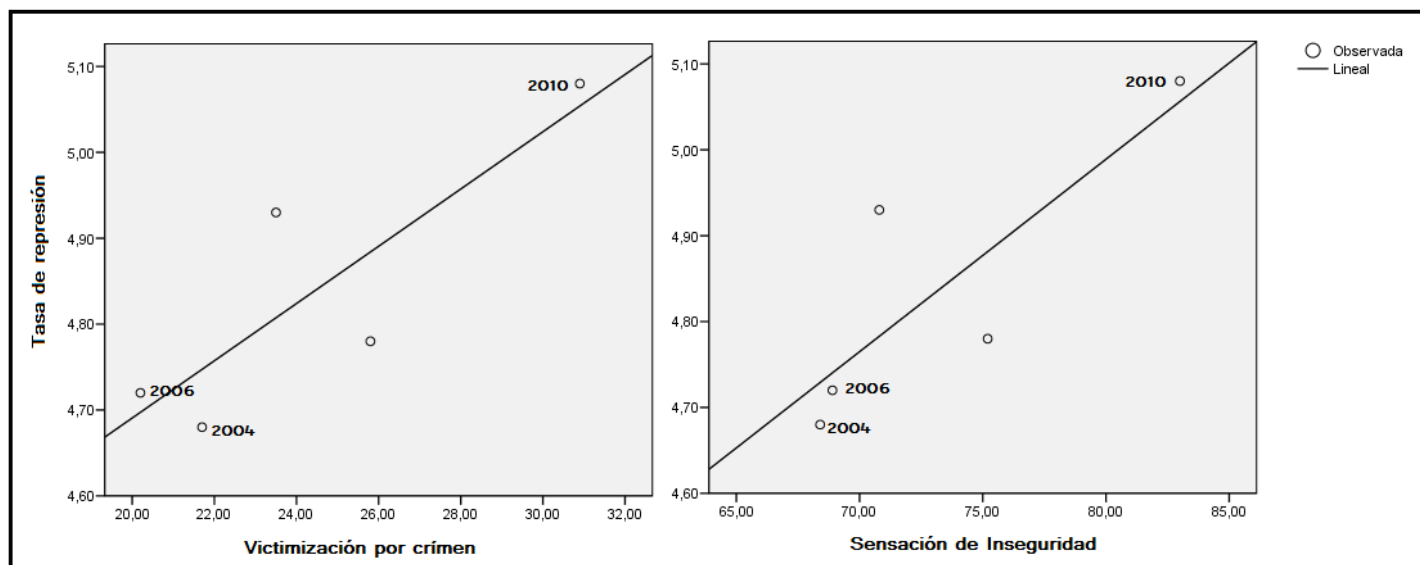
FUENTE: Elaboración propia en base a datos del CORREPI y el Observatorio de la Deuda Social Argentina, UCA.

(1) Excluyen los años 2005 y 2009

(2) Incluyen todos los años para el periodo 2004-2010.

⁸⁷ Se proveen los valores para las regresiones considerando a los años 2005 y 2009 y sin tenerlos en cuenta. Deben brindarse ambos resultados debido a el número reducido de observaciones que se poseen.

Gráfico 4. Regresiones para Victimización por crimen – Tasa de represión y Percepción de la Inseguridad- Tasa de represión.



FUENTE: Elaboración propia en base a datos del CORREPI, 2011 y el Observatorio de la Deuda Social Argentina, UCA.

NOTA: Se excluyen los años 2005 y 2009 para una mejor interpretación de la tendencia general.

Si bien estas regresiones están basadas en pocos casos, confirman la tendencia esperada y la lectura que se desprende de la Tabla 8. No puede asegurarse la intensidad de la correlación ni el nivel explicativo de estas dos variables. Sin embargo, el resultado sugiere que **cuanto mayor sea la percepción de la inseguridad y la victimización a nivel nacional, mayor tiende a ser la tasa de represión.**

b. Por qué varía la Tasa de Represión a Nivel Subnacional

A fin de explicar las variaciones en las Tasas de Represión en las provincias mediante un modelo de regresión multivariada, se tendrá en cuenta el perfil sociodemográfico de la provincia y la configuración política provincial. Los componentes de cada una de estas variables aparecen en la Figura 1 en la página 34.

Se muestran los resultados del análisis considerando las provincias de Santa Fe, Misiones y Neuquén y sin ellas. Estas constituyen lo que se denomina observaciones *influyentes* pues removerlas “resulta en un cambio grande en la ecuación predictiva,”⁸⁸ principalmente debido a sus valores extremos y al bajo número de casos estudiados. En

⁸⁸ Agresti, A y Finlay, B. 2009. *Statistical Methods for the Social Sciences. Fourth Edition.* p. 263. Pearson-Prentice Hall. Traducción propia

consecuencia, su remoción mejora la bondad de ajuste de la ecuación a los valores observados.

Tabla 10. Resumen del modelo

Modelo		R	R cuadrado	R cuadrado corregida	Error típ. de la estimación	P
Todas las provincias*	2	,402	,161	,050	21,86903	,276
	3	,502	,253	,092	21,37222	,239
	4	,512	,262	,035	22,03182	,374
	5	,557	,310	,023	22,17596	,419
Excluyendo a Neuquén y Misiones	2	,653	,426	,338	16,70586	,027
	3	,817	,668	,585	13,22842	,003
	4	,821	,675	,556	13,67451	,010
	5	,842	,708	,562	13,58143	,016
Excluyendo a Neuquén, Misiones y Santa Fe	2	,592	,350	,242	13,74059	,075
	3	,835	,697	,615	9,79492	,003
	4	,864	,746	,645	9,39956	,005
	5	,888	,789	,672	9,04043	,007

FUENTE: Elaboración Propia en base a datos utilizados en todo el trabajo.

*Esto es, todas las provincias para las que se poseen datos. Para la Ciudad de Buenos Aires y Tierra del Fuego no existe el dato de Nivel de Democracia ni el de Competencia Electoral.

Modelo 2. Variables independientes: Criminalidad y Población Urbana

Modelo 3. Variables independientes: Criminalidad, Población Urbana y Nivel de Democracia

Modelo 4. Variables independientes: Criminalidad, Población Urbana, Nivel de Democracia y Competencia Legislativa

***Modelo 5.* Variables independientes: Criminalidad, Población Urbana, Nivel de Democracia, Competencia Legislativa y Competencia Ejecutiva.**

De los modelos considerados, el modelo 5 es el que mayor capacidad explicativa posee. Permite explicar un 70,8% de la variación interprovincial de las tasas de la represión. Puede sostenerse entonces, con un nivel confianza (significancia) importante, que **la tasa de represión de una provincia crece a medida que incrementan la criminalidad y la tasa de población urbana (variables sociodemográficas) y decrece a medida que aumenta nivel de democracia, de competencia ejecutiva y de competencia legislativa (variables políticas).**

A continuación se analiza la relación de cada una de las variables con las tasas de represión provinciales para el periodo 2000-2010:

1) Perfil sociodemográfico de la provincia

Existen tres variables que explican los niveles de represión en cada provincia: (1) el *perfil sociodemográfico de la provincia*, que es medido a partir de considerar el número y la distribución de los habitantes, el nivel de desempleo, el nivel de modernización, la tasa de criminalidad y la existencia de una reforma policial extensa.-; (2) la *configuración política provincial*, que depende del nivel de democracia provincial, el nivel de competencia partidaria y el color político del gobernador; y (3) la *independencia de los medios de comunicación* respecto del poder político provincial.

Las pruebas estadísticas realizadas con las variables sociodemográficas indican que sólo la tasa de criminalidad provincial y la tasa de población urbana tienen relaciones significativas con las tasas de represión. Los niveles de desempleo, el número de habitantes o los niveles de modernización provincial no muestran correlaciones significativas.

El modelo multivariado en cuestión (esto es, el que considera la tasa de criminalidad y la tasa de población urbana⁸⁹) llega a explicar un 36,1% de la variabilidad interprovincial en las tasas de represión. r^2 corregida crece en el modelo multivariado, evidenciando su mayor capacidad explicativa con respecto a los modelos lineales bivariados.

⁸⁹ Se excluye la provincia de Santiago del Estero, que se constituye como una observación *influyente*.

Tabla 11. Coeficientes para los modelos con variables sociodemográficas.

Coeficiente	Modelo 1		Modelo 2	
	VD: población urbana		VD1: población urbana VD2: criminalidad	
	(a)	(b)	(a)	(b)
r	0,524	0,319	0,601	0,381
r^2	0,275	0,101	0,361	0,145
r^2 corregida	0,232	0,052	0,282	0,044
P	0,021	0,171	0,028	0,264

FUENTE: Elaboración propia

(a) Excluye la provincia de Santiago del Estero

(b) Incluye la provincia de Santiago del Estero

Estas variables demuestran no ser interactivas. La significancia de ambas variables en la explicación de la tasa de represión disminuye drásticamente al considerarse un modelo interactivo que incluye una variable que resulte de la multiplicación de la criminalidad por la tasa de población urbana. Una significancia baja ($P = 0,590$) para el término interactivo implica que las dos variables poseen un impacto independiente sobre la tasa de represión. A su vez, al analizar la asociación de la tasa de población urbana y la tasa de criminalidad en una regresión lineal bivariada, estas dos variables no presentan una correlación fuerte ni significativa. Esto permite descartar el que la criminalidad sea producto de la tasa de población urbana y su correlación con la tasa de represión sea espuria.

A continuación se analiza de forma independiente cada uno de los componentes de la variable sociodemográfica:

a. Criminalidad

Es habitual asociar la existencia de mayores tasas de represión con mayores tasas de criminalidad. Un incremento en el delito hallaría entonces su correlato en un aumento de la represión estatal del mismo. De hecho, en muchos países, las respuestas estatales frente a incrementos de la criminalidad se han caracterizado por una tendencia a solucionar los problemas de inseguridad mediante el uso de la represión (Vanderschueren, 1994). La Argentina brinda numerosos ejemplos de ello: políticos respondiendo a las demandas sociales de seguridad con políticas de “mano dura.”

La criminalidad en cada provincia es medida a partir del indicador *tasa de homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes*. El mismo es el promedio de las tasas provinciales para los años 2000, 2001, 2007 y 2008⁹⁰ (únicos años para los que se posee información para todas las provincias). Se considera el número de homicidios dolosos y no el total de hechos delictuosos porque esta última cifra posee la desventaja de poseer una elevada “cifra negra”⁹¹ (Appiolaza, 2008). Por lo tanto, el número de hechos delictuosos no refleja de forma fidedigna el grado de criminalidad en una provincia. Los homicidios dolosos son, en su mayoría, denunciados.

En el gráfico 5 puede observarse una correspondencia considerable entre mayores tasas de criminalidad y mayores tasas de represión. La Provincia de Santa Fe, que muestra mayores tasas de represión, es también es la que posee la mayor tasa de homicidios dolosos.

Tabla 12. Coeficientes para la regresión lineal criminalidad-tasa de represión

r	0,233
R^2	0,054
P	0,322

FUENTES: Elaboración propia en base a datos del CORREPI, 2011 y la Dirección Nacional de Política Criminal (tasa de homicidios dolosos)

La regresión confirma las suposiciones que pueden hacerse al observar el gráfico. La correlación entre ambas variables es positiva y de una intensidad que no puede ser despreciada. La tasa de homicidios dolosos explica en un 5,4% la variación en la tasa de represión. A pesar de ser significativa sólo al 68%, la correlación no puede ser descartada: la tasa de homicidios dolosos posee una correlación positiva de intensidad moderada con la tasa de criminalidad. Sin embargo, tampoco puede descartarse la hipótesis nula.

⁹⁰ Fuentes: Dirección Nacional de Política Criminal - Ministerio de Justicia, Seguridad y DD.HH y Sistema Nacional de Estadística Criminal.

⁹¹ La “cifra negra” de la criminalidad es aquella que surge del número de delitos (desconocido) que no son registrados por las entidades oficiales porque las víctimas no los denuncian. Generalmente se trata de robos y hurtos sin violencia, que las víctimas no denuncian para evitar enfrentar un trámite engorroso y arancelado.

En delitos contra la propiedad, las cifras negras son muy altas, llegando a alcanzar el 60% (Appiolaza, 2008)

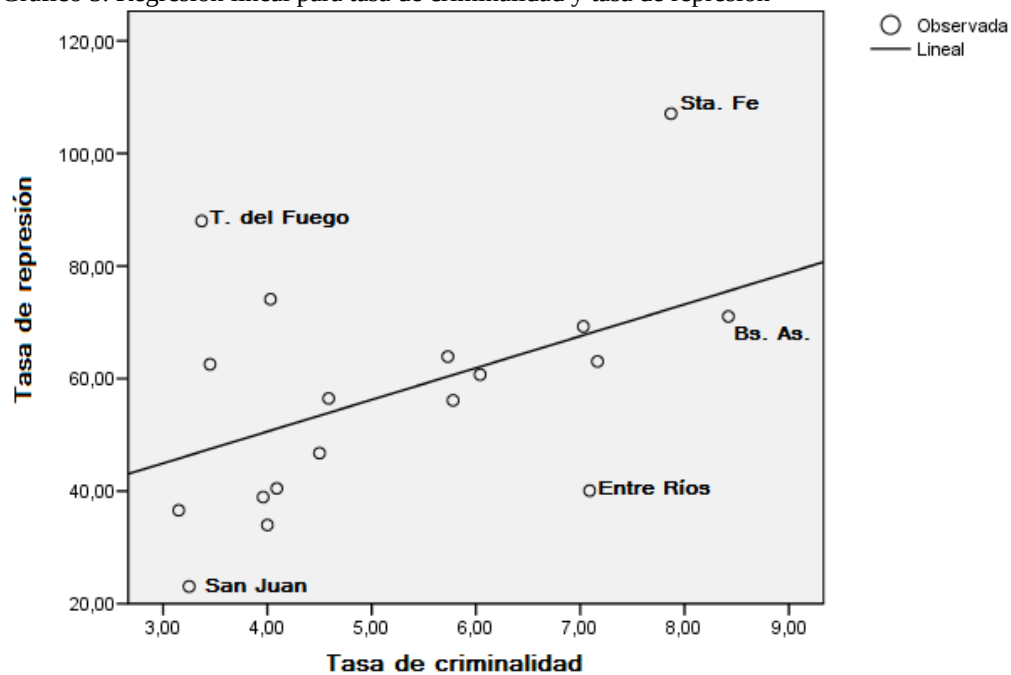
Para mejorar la calidad predictiva de la ecuación de regresión y confirmar la tendencia que sugiere la regresión anterior, nuevamente extraeremos las observaciones *influyentes*. Misiones y Neuquén poseen valores extremos de represión (los menores del país) y tasas de homicidios dolosos cada 100 mil habitantes por encima de la media (5,36). Al extraer estas observaciones, la correlación se vuelve considerablemente más significativa.

Tabla 13. Coeficientes para la regresión lineal criminalidad-tasa de represión.

<i>r</i>	0,469
<i>R</i>²	0,220
<i>P</i>	0,05

FUENTES: Elaboración propia en base a datos del CORREPI, 2011 y la Dirección Nacional de Política Criminal, DNPC (tasa de homicidios dolosos)

Gráfico 5. Regresión lineal para tasa de criminalidad y tasa de represión



FUENTE: Elaboración propia en base a datos del CORREPI, 2011 y la DNPC

Los coeficientes y el gráfico confirman la hipótesis propuesta: **a medida que incrementa la criminalidad en una provincia, tiende a aumentar su tasa de represión.**

b. Número de habitantes

Como se postuló anteriormente, puede esperarse que a medida que crece el número de habitantes en un distrito, crezca la tasa de represión. Existen varias razones para suponer esto. En primer lugar, cuantos más habitantes haya en un distrito, menos son las probabilidades de que una persona conozca a la otra. De este modo, tanto policías como criminales pueden actuar en el anonimato (Hartung y Pessoa, 2007), sin temer la condena social que podrían generar sus acciones. Por otro lado, ejercer control sobre números muy altos de personas puede ser una tarea difícil y estresante para un policía y puede llevar a mayores niveles de represión. Finalmente, un mayor número de personas requiere un mayor número de policías, lo cual aumenta la dificultad para el control institucional sobre los mismos.

Todos los distritos salvo la provincia de Buenos Aires poseen menos de 4 millones de habitantes. El único caso extremo, Buenos Aires⁹², con más de 14 millones de habitantes, no será tenido en cuenta para una de las regresiones, a fin de obtener una ecuación predictiva más precisa.

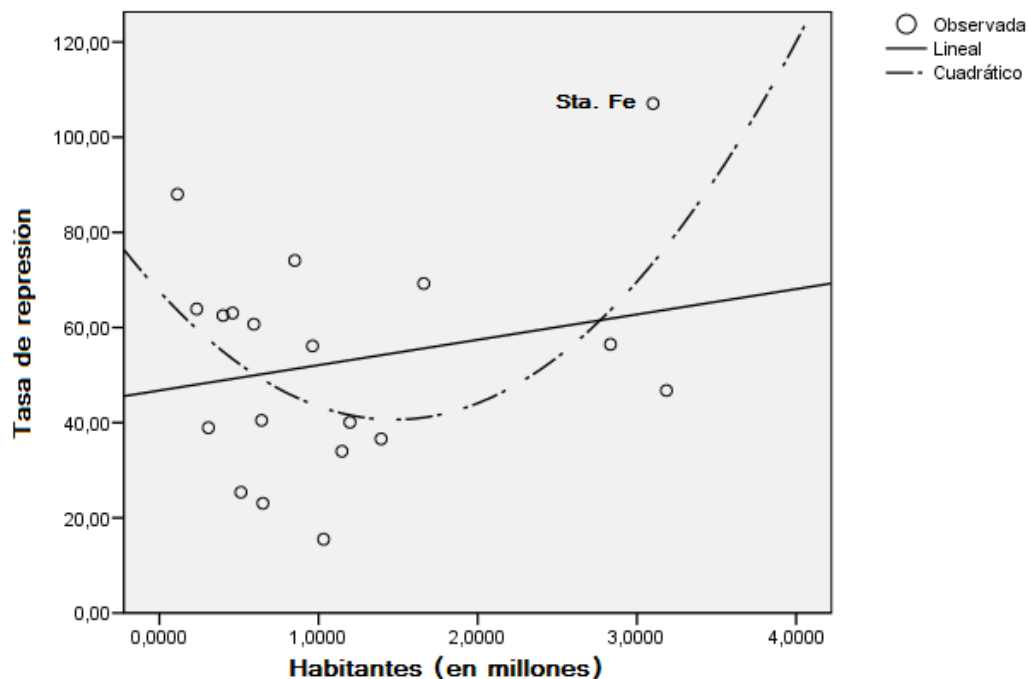
Tabla 14. Coeficientes para la regresión habitantes-tasa de represión.

Coeficiente	Considerando a la provincia de Buenos Aires	Excluyendo la provincia de Buenos Aires
R	0,235	0,219
r^2	0,055	0,048
P	0,319	0,367

FUENTE: Elaboración propia en base a datos del CORREPI, 2011 e INDEC, 2004 (habitantes).

⁹² En este caso, Buenos Aires se constituye como una variable *influyente*.

Gráfico 6. Regresión lineal y cuadrática para número de habitantes y tasa de represión.



FUENTE: Elaboración propia en base a datos del CORREPI, 2011 e INDEC, 2004 (habitantes).

NOTA: Excluye Bs. As.

Puede observarse que, cuando se extrae el caso de Buenos Aires, en el análisis genera resultados distintos. Si bien la correlación es positiva y de intensidad considerable, no resulta ser demasiado alta. En cuanto al coeficiente r^2 , la eliminación de Buenos Aires también nos enfrenta con un cambio pequeño. Mientras que, al tener en cuenta a esta provincia, la cantidad de habitantes explica un 5,5% de la variación de la Tasa de represión, la eliminación de la misma disminuye el nivel predictivo de la variable independiente a un 4,8%.

Por otro lado la probabilidad de que la hipótesis nula (es decir, que el número de habitantes no posea impacto sobre la tasa de represión) sea cierta adquiere un valor de $P = 0,319$. Esto quiere decir que existe una probabilidad del 31,9% de que la hipótesis nula sea correcta y de que no exista correlación entre las variables.

Un modelo cuadrático de regresión, que excluye la Provincia de Buenos Aires, muestra un mejor ajuste a la distribución de la información (r cuadrado corregida crece de -0,008 en el modelo lineal a 0,126 en el cuadrático). A pesar de que no permite explicar la cifra de la Provincia de Buenos Aires, el modelo sugiere que la tasa de represión tiende a decrecer a medida que crece el número de habitantes cuando se trata

de localidades de hasta 2 millones de habitantes y luego comienza a crecer. Esta correlación es considerablemente más significativa que la lineal: P adquiere un valor de 0,133.

Al introducir la variable poblacional en una regresión lineal multivariada, el poder explicativo del modelo desciende drásticamente. En conclusión, puede afirmarse que, a pesar de existir una correlación entre los datos, **el número de habitantes de una provincia no tiene un impacto significativo sobre su tasa de represión**. Incluso descartar la hipótesis del efecto nulo de una variable sobre otra sería imprudente.

c. Distribución de la población

También se ha hipotetizado que es probable que en las ciudades exista más represión que en zonas rurales. Estudios recientes en la región han demostrado una correlación positiva entre la urbanización y la tasa de criminalidad (Beyer y Vergara, 2006) y, en consecuencia, cabría esperar mayores niveles de represión. El número de habitantes en las ciudades también influye en las tasas de represión, permitiendo a policías y criminales mantenerse anónimos, con las implicancias anteriormente explicadas.

Nuevamente, la remoción de valores extremos permite una mejor explicación de la tendencia general que siguen las provincias en su conjunto. En este caso, se sustraerá la provincia Santiago del Estero, por poseer el menor porcentaje de población urbana (66,08%) y una elevada tasa de represión (la tercera más alta del país).

Tabla 15. Coeficientes para la regresión población urbana-tasa de represión.

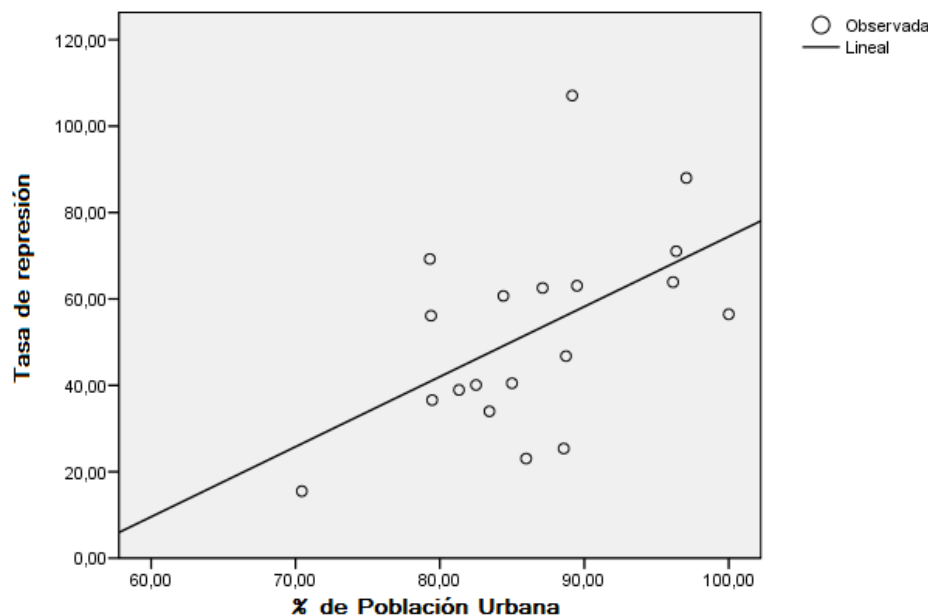
Coeficiente	Considerando a Sgo. Del Estero	Sin Sgo. Del Estero.
r	0,319	0,524
R^2	0,101	0,275
P	0,171	0,021

FUENTE: Elaboración propia en base a datos del CORREPI, 2011 e INDEC, 2004 (población urbana)

La regresión muestra una concordancia con la hipótesis propuesta. Los niveles de urbanización presentan una significativa correlación positiva y de considerable intensidad con la tasa de represión. De hecho, la urbanización explica un 27,5% la tasa

de represión. En consecuencia, puede suponerse que **a medida que crece el porcentaje de población urbana en una provincia, su tasa de represión tiende a crecer.**

Gráfico 7. Regresión lineal para porcentaje de población urbana y tasa de represión.



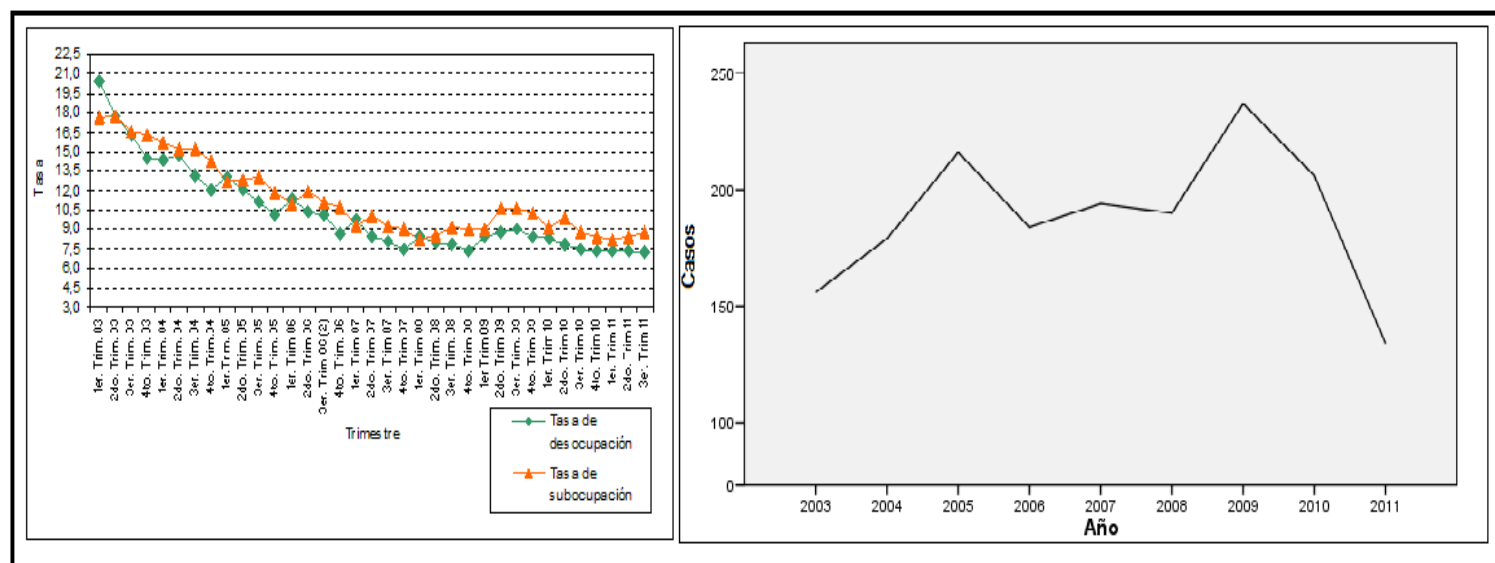
FUENTE: Elaboración propia en base a datos del CORREPI e INDEC.

NOTA: Excluye Santiago del Estero.

d. Nivel de desempleo

La literatura ha demostrado que mayores niveles de desempleo están a menudo asociados con mayores grados de criminalidad (Fajnzylber, Lederman y Loayza, 1998) y, por lo tanto, de represión, así como también con niveles más altos de estigmatización y criminalización de la pobreza. Sin embargo, al analizar el impacto de las tasas de desempleo en los principales aglomerados urbanos del país, se observa que esta no incide en el aumento en las tasas de represión.

Gráficos 8 (izq) y 9 (der). Evolución trimestral de las tasas de desocupación y subocupación en el total de aglomerados urbanos (izq) y Casos de represión por año para el periodo 2003-2011 (der).



FUENTES: Gráfico de desocupación y subocupación: INDEC.⁹³ Gráfico de casos de represión por año: elaboración propia en base a datos de CORREPI, 2011.

(1) Los resultados del 2do. trimestre 2003 no incluyen el aglomerado Gran Santa Fe; el relevamiento no se realizó por las inundaciones.

(2) A partir del 3º trimestre de 2006, los aglomerados pasaron a ser 31.

Como la EPH genera información sobre el desempleo y subempleo en diversos aglomerados urbanos, utilizaré el promedio de estas cifras (desempleo y subocupación demandante⁹⁴) para cada trimestre entre los años 2003 y 2011. Algunas provincias, como Santa Fe, poseen datos para más de un aglomerado, por lo cual el valor será el promedio entre ellos (en el caso santafesino, por ejemplo, esto incluye Gran Santa Fe y Gran Rosario). Los coeficientes de correlación confirman la **falta de asociación** entre ambas variables. r adquiere un valor de 0,08, expresando una correlación positiva muy débil. Lo mismo ocurre con $r^2 = 0,006$. La correlación es significativa en menos de un 27%, por lo que descartar la hipótesis nula o simplemente, aceptar la hipótesis alternativa, sería imprudente. Al controlar por otro tipo de regresiones no lineales

⁹³ El gráfico se encuentra disponible en www.indec.gov.ar

⁹⁴ El INDEC define a la tasa de desempleo como el porcentaje de población desocupada, que comprende a "...personas que, no teniendo ocupación, están buscando activamente trabajo. Corresponde a Desocupación Abierta. Este concepto no incluye otras formas de precariedad laboral (también relevadas por la EPH) tales como personas que realizan trabajos transitorios mientras buscan activamente una ocupación, aquellas que trabajan jornadas involuntariamente por debajo de lo normal, a los desocupados que han suspendido la búsqueda por falta de oportunidades visibles de empleo, a los ocupados en puestos por debajo de la remuneración vital mínima o en puestos por debajo de su calificación, etcétera." La subocupación demandante se refiere a aquellas personas que trabajan menos de 35 horas semanales por causas involuntarias, mientras buscan activamente otra ocupación.

(cuadrática, cúbica, logarítmica, exponencial y potencial), la falta asociación se confirma.

e. Modernización

El nivel de modernización o desarrollo en un país suele ser medido mediante el PBI per cápita. Sin embargo, las mediciones de PBI per cápita provinciales no son siempre confiables. En consecuencia, y dado que se ha demostrado que existe una correlación intensa entre el PBI y el IDH (ver Apéndice 3), los cálculos que siguen utilizan para medir el grado de modernización en cada provincia el Índice Provincial de Desarrollo Humano.

Se supone que provincias más modernizadas tendrán instituciones más fuertes que pueden controlar el accionar policial. De hecho, algunos autores (World Bank Institute) han demostrado una fuerte conexión entre el PBI per cápita y *rule of law*. Esto es, a medida que se incrementa el primero, también crece el segundo.

Consideremos que sucede cuando se analiza esta hipótesis a nivel subnacional. La correlación entre el IDH provincial y la tasa de represión es de una considerable intensidad positiva ($r = 0,241$, significativo al 89,3%), lo cual sugiere que mejores puntajes de Desarrollo Humano resultan en mayores tasas de represión. Un r^2 pequeño (0,058) sugiere que esta variable no explica gran parte de la variación en la tasa de represión. Consideremos entonces la correlación del IDH con la proporción de población urbana.

Tabla 16. Coeficientes para la regresión lineal IDH – tasa de población urbana.

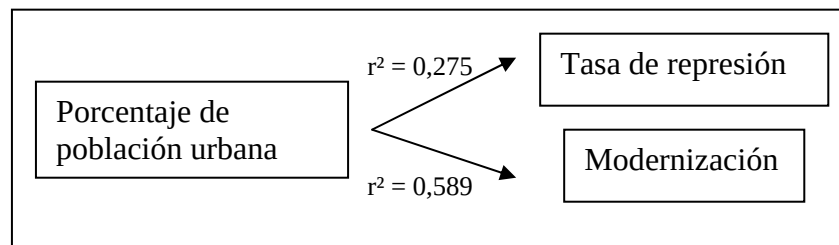
r	0,768
r^2	0,589
P	0,000

FUENTES: Elaboración propia en base a datos de PNUD e INDEC.

En este otro caso se observa que el nivel de modernización de una provincia se relaciona de forma positiva con su tasa de represión. **Mayores niveles de urbanización llevan a mayores niveles de modernización y a mayores niveles de represión.** Se trata entonces de una correlación espuria ya que, al introducir la variable “población

urbana” al modelo, la capacidad explicativa de la variable “modernización” desaparece. Esto se ve expresado en el valor de *r cuadrado corregida*, que desciende de 0,006 a - 0,004, implicando una pérdida en el poder explicativo del modelo.

Figura 2. Correlación espuria.



FUENTE: Elaboración propia

En resumen, la desagregación de los efectos de las variables sociodemográficas muestra que las tasas de represión provincial están correlacionadas positivamente con la criminalidad local y con la urbanización provincial. Asimismo, ha sido posible observar que la cantidad de habitantes y los niveles de desarrollo económico provincial no tienen impacto sobre las tasas de represión que se observan en cada provincia.

2) Configuración política provincial

Consideremos a continuación el impacto que diversas variables de orden político pueden tener en las heterogéneas tasas de represión que registran las provincias.

a. Nivel de democracia provincial

Cabría esperarse que provincias más democráticas se muestren menos represivas, debido a los mayores niveles de *Accountability* tanto vertical como horizontal que las caracteriza y que obligan a los gobernantes a ejercer un control más estricto sobre las fuerzas de seguridad o a afrontar costos más altos ante un control ineficiente o inefectivo.

Para corroborar si existe asociación entre ambas variables, se observa el nivel de democracia en cada provincia. A fin de evaluar los niveles de democracia provincial se tomarán en cuenta los valores obtenidos por Gervasoni, 2010a. Cabe resaltar que se

observará el “nivel de democracia” y no la “calidad” de la misma. El índice producido por Gervasoni es un medidor de democracia objetivo⁹⁵ que mide cuán avanzada se halla en cada provincia la “democracia liberal representativa,” (ver Figura 1) concebida como régimen político que atribuye los puestos ejecutivos y legislativos mediante elecciones competitivas y, a su vez, divide y constriñe el ejercicio del poder. El índice se halla basado en cinco indicadores y otorga puntajes más altos a provincias con mayores niveles de democracia.

Tabla 17. Índice de Democracia Subnacional y sus componentes⁹⁶: resumen de estadísticas por provincia

	<i>Democracia Subnacional</i>		<i>Competencia Ejecutiva</i>	<i>Competencia Legislativa</i>	<i>Control de Sucesión</i>	<i>Control de Legislatura</i>	<i>Límites al periodo</i>	<i>N</i>
	Media	D,E,	Media	Media	Media	Media	Media	
San Luis	-1,28	0,87	0,29	0,50	3	0,69	3	3
Santa Cruz	-0,86	0,77	0,40	0,44	2,8	0,67	1,4	5
Sgo, del Estero	-0,69	0,31	0,44	0,44	2,75	0,67	0,25	4
La Pampa	-0,18	0,20	0,48	0,50	3	0,55	0,6	5
Neuquén	-0,09	0,47	0,48	0,52	2,4	0,55	0,6	5
Jujuy	-0,07	0,44	0,49	0,50	2,4	0,54	1	5
Santa Fe	0,00	0,27	0,50	0,51	2,2	0,56	0	5
Misiones	0,01	0,26	0,50	0,50	2,4	0,53	0,8	5
Salta	0,15	0,93	0,52	0,56	2,2	0,55	0,6	5
Córdoba	0,28	0,57	0,52	0,60	2,4	0,51	1	5
Chubut	0,30	0,80	0,52	0,54	1,8	0,49	0,6	5
Buenos Aires	0,31	0,41	0,53	0,58	2,2	0,51	0,6	5
Corrientes	0,32	0,25	0,54	0,55	2,33	0,51	0	3
Río Negro	0,33	0,43	0,58	0,59	2,8	0,55	0,8	5
Entre Ríos	0,59	0,56	0,55	0,56	1,4	0,46	0	5
Mendoza	0,96	0,99	0,60	0,63	2	0,41	0	5
Tucumán	1,03	0,91	0,66	0,61	2	0,43	0	4
San Juan	1,24	1,23	0,66	0,65	1,5	0,37	1	4
Total	0,13	0,59	0,51	0,54	2,31	0,53	0,68	83

Fuente: Gervasoni, 2010a.⁹⁷

Se reportan los resultados considerando las provincias con valores extremos (observaciones *influyentes*) y sin ellas. Santa Fe y Misiones poseen tasas de represión extremas que no se hallan asociadas a puntajes extremos de Democracia Subnacional. Por el contrario, sus valores (ver Tabla 17) se hallan muy cerca de la media. En consecuencia, su inclusión resultaría en un cambio importante en la ecuación predictiva

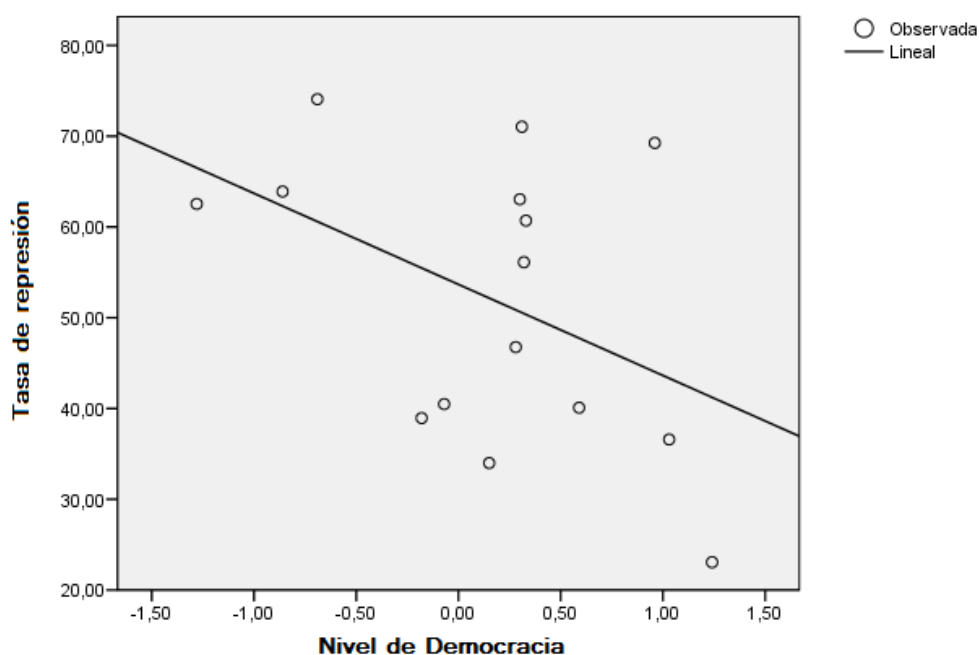
⁹⁵ El índice de Gervasoni es objetivo, a diferencia de la mayoría de los índices internacionales (Freedom House, Polity IV, etc), de índole subjetiva, basados en encuestas a expertos nacionales.

⁹⁶ Ver el artículo para una explicación pormenorizada de los componentes de la variable *Democracia Subnacional*.

⁹⁷ Gervasoni, Carlos. 2010a. “A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces.” *World Politics* 62 (2): 302-40. p. 319.

(Agresti y Finlay, 2009). Algo similar ocurre con provincia de Neuquén pues, si bien es menos democrática que la media (ver Tabla 17), se muestra menos represiva que la mayoría de las provincias⁹⁸, no respondiendo a la tendencia general que halla a provincias más democráticas asociadas a menores tasas de represión y viceversa.

Gráfico 10. Regresión lineal para nivel de democracia y tasa de represión.



FUENTE: Elaboración propia en base a datos del CORREPI y Gervasoni, 2010a (democracia).

Puede observarse en el gráfico una notable asociación entre provincias con mayores niveles de democracia y menores tasas de represión. Los coeficientes confirman esta tendencia:

Tabla 18. Coeficientes para la regresión nivel de democracia-tasa de represión.

	Todas las provincias	Excluyendo a Neuquén y Misiones	Excluyendo a Neuquén, Misiones y Santa Fe
<i>r</i>	- 0,270	-0,370	- 0,445
<i>r</i>²	0,073	0,137	0,198
<i>P</i>	0,279	0,158	0,096

FUENTE: Elaboración propia en base a datos del CORREPI y Gervasoni, 2010a (democracia).

⁹⁸ La media de la tasa de represión es de 53,65. Neuquén posee una tasa de 25,38. Situándose como la tercera provincia menos represiva.

Los coeficientes indican una correlación negativa entre la democracia provincial y la tasa de represión. El nivel de democracia explica un 13,7% de la variación de la tasa de represión entre la mayoría de las provincias. Puede afirmarse entonces que **provincias que, desde 1983, han sido más democráticas tienden a presentar menores tasas de represión.**

b. Nivel provincial de competencia partidaria

Se espera que en aquellas provincias donde la competencia partidaria es mayor, los incentivos políticos para controlar a las fuerzas de policía sean mayores y, en consecuencia, las tasas de represión sean menores. Se supone que partidos políticos electoralmente competitivos se constituyen como *veto players* (Tsebelis, 2002) para el partido de gobierno, ejercen control sobre su actividad y obligan a un monitoreo más eficiente de la actividad policial. No controlar la virulencia en la actividad policial puede resultar en un costo político alto si existen otros partidos políticos que denuncian los excesos y se presentan como una alternativa atenta a estas cuestiones.

Se utilizan como indicadores de la competencia electoral en cada provincia dos de los componentes índice de *Democracia Subnacional* desarrollado por Gervasoni: *Competencia Ejecutiva* y *Competencia Legislativa* (los valores pueden hallarse en la Tabla 18). Se trata de índices objetivos que miden la competencia partidaria, tanto ejecutiva como legislativa. El indicador de “*competencia ejecutiva* mide el grado en el cual existen, para la oposición, probabilidades reales de vencer al partido del gobernador. Se obtiene restando la proporción de votos válidos obtenidos por el partido o la coalición ganadora en (la primera ronda de) las elecciones a gobernador a 1 (...) *Competencia legislativa* es uno menos la proporción de votos obtenidos por el partido o coalición del gobernador en las elecciones para la legislatura (cámara baja en el caso de provincias bicamerales).”⁹⁹ Fueron construidos en base a observaciones de los cinco periodos gubernamentales (de 4 años cada uno) entre 1983 y 2003, por lo que brindan información respecto de cuán competitiva ha sido cada provincia desde el retorno de la democracia hasta el 2003. Su valor es la media de los valores obtenidos para cada año analizado. Esta medición brinda la ventaja de no basarse en una única elección. Por el

⁹⁹ Gervasoni, Carlos. 2010a. “A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces.” *World Politics* 62 (2) pp. 315-316. Traducción propia.

contrario, provee una descripción de la trayectoria de la competencia partidaria en cada provincia.

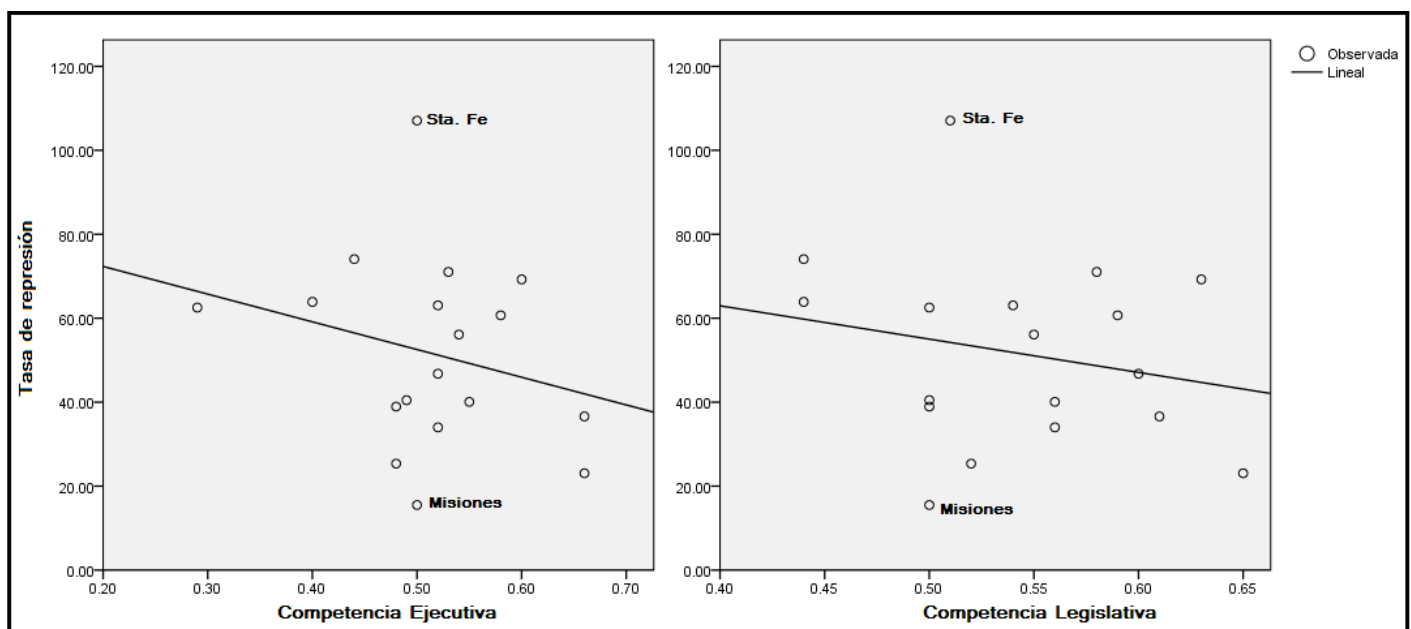
Por las mismas razones que en el punto 2.a, se proveen los resultados considerando y sin tener en cuenta a las provincias de Santa Fe, Misiones y Neuquén. Sus tasas de represión extremas no se hallan asociadas a puntajes extremos de competencia partidaria.

Tabla 19. Coeficientes para la competencia-tasa de represión.

		Todas las provincias	Excluyendo a Neuquén y Misiones	Excluyendo a Neuquén, Misiones y Santa Fe
Competencia Ejecutiva	<i>r</i>	- 0,256	-0,356	- 0,435
	<i>r</i> ²	0,065	0,127	0,189
	<i>P</i>	0,305	0,176	0,105
Competencia Legislativa	<i>r</i>	- 0,212	-0,379	- 0,371
	<i>r</i> ²	0,045	0,144	0,137
	<i>P</i>	0,398	0,148	0,174

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de CORREPI y Gervasoni, 2010^a (competencia).

Gráfico 11. Regresiones lineales para competencia ejecutiva-tasa de represión y competencia legislativa-tasa de represión.



FUENTE: Elaboración propia en base a datos de CORREPI y Gervasoni, 2010a. (competencia)

NOTA: Incluye todas las provincias

El nivel de competencia electoral tanto para el poder ejecutivo como para el legislativo posee un impacto considerable sobre la tasa de represión provincial. Los resultados sugieren una asociación negativa de notable intensidad entre las tasas de represión y los niveles de competencia partidaria. Nuevamente, puede observarse, en la mayoría de las provincias, una **tendencia a hallar menores tasas de represión en provincias que han sido, desde 1983, más competitivas electoralmente.**

En resumen, provincias con mejores resultados en los índices políticos (nivel de democracia y nivel de competencia partidaria) suelen presentar tasas de represión más bajas.

3) Independencia de los medios de comunicación

La independencia de los medios de comunicación respecto del poder político provincial es un aspecto fundamental para determinar cuán democrática es una provincia (Gervasoni, 2010). Cabría también esperar que la existencia de medios independientes esté asociada con menores tasas de represión. El control que los medios ejercen sobre los políticos debería incentivar el control de la represión, debido al alto costo político que denuncias sobre represión podrían producir.

Para medir la independencia mediática se utilizará un índice surgido de la EEPP (Gervasoni, 2010) que mide el grado hasta el cual existen fuentes de información (medios relevantes) alternativas, diversas y críticas sobre la política local. El índice de independencia mediática se construye a partir de los resultados de otros índices e indicadores. Entre ellos están:

- Nivel general de sesgo mediático a favor del candidato oficialista
- Proporción de periodistas críticos y no críticos en los medios locales
- Facilidad o dificultad en el acceso a información mediática variada sobre política provincial
- Relevancia política de los medios de comunicación

Este índice varía potencialmente entre 0 (total autoritarismo/total falta de independencia mediática) y 1 (democracia/independencia total de los medios respecto del poder político), aunque en los hechos las provincias argentinas se sitúan en el rango 0,3 – 0,87.

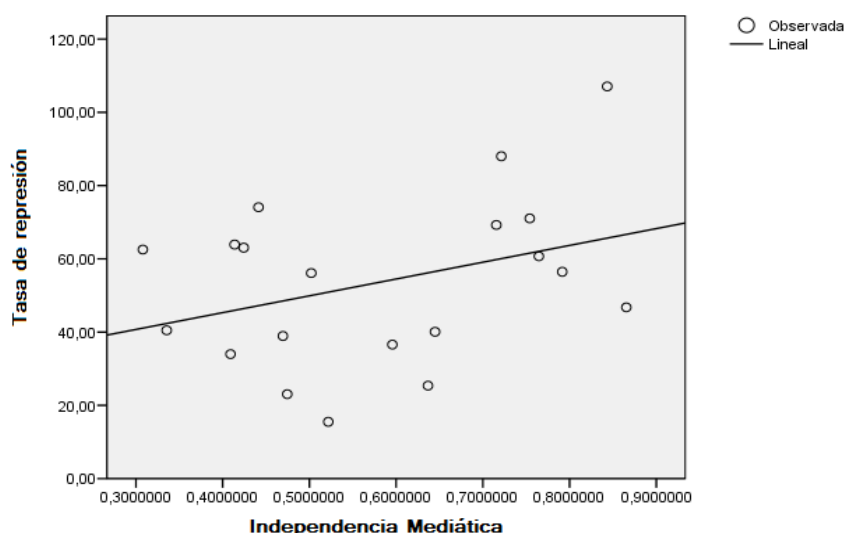
Los datos muestran, sin embargo, una tendencia es la opuesta a la esperada: la tasa de represión se correlaciona de forma positiva con la independencia mediática. Esto quiere decir, que **las provincias con medios más independientes tienden también a ser las más represivas.**

Tabla 20. Coeficientes para la regresión independencia de los medios-tasa de represión.

Coeficiente	Considerando a Santa Cruz	Sin Santa Cruz
R	0,350	0,387
R²	0,123	0,150
P	0,130	0,102

FUENTE: Elaboración propia en base a datos del CORREPI y Gervasoni, 2010a (independencia mediática).

Gráfico 12. Regresión para puntaje del Índice de Independencia Mediática y tasa de represión.



FUENTE: Elaboración propia en base a datos de CORREPI y Gervasoni, 2010a (independencia mediática)

¿Qué factores podrían estar influyendo en este inesperado resultado?

Consideremos por un lado, una posible causa de la asociación entre independencia mediática y tasa de represión: la urbanización, que podría estar asociada tanto a la represión como a la independencia de los medios. Al analizar la correlación existente entre la independencia mediática y la tasa de urbanización, obtenemos una correlación con los siguientes valores:

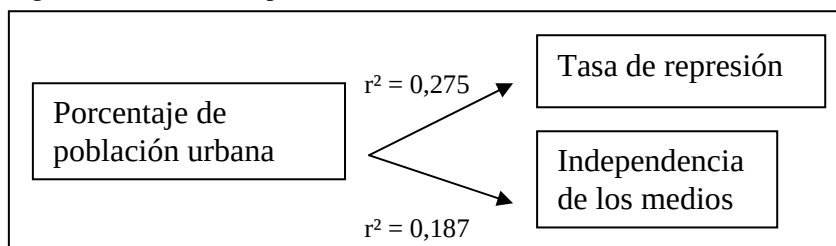
Tabla 21. Coeficientes para la regresión nivel de independencia de los medios-porcentaje de población urbana.

Coeficiente	Considerando a Santa Cruz	Sin Santa Cruz
r	0,336	0,433
r^2	0,113	0,187
P	0,148	0,064

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de INDEC y Gervasoni, 2010.

La correlación anterior sugiere que la independencia mediática puede relacionarse con la tasa de urbanización. Esto implica que nuevamente nos hallamos ante una **correlación espuria, en la que la urbanización explica tanto la tasa de represión como la independencia mediática.**

Figura 3. Correlación espuria.



FUENTE: Elaboración propia

Los datos disponibles, no permiten determinar por qué la independencia mediática se asocia con mayores tasas de represión o si esta relación es espuria. Se supone esta última alternativa pues la correlación entre la urbanización y la independencia mediática es más intensa que la de la independencia de los medios y la represión. Sin embargo, no se puede afirmar con seguridad ninguna de ambas alternativas. Indagar en las causas reales de esta asociación es materia de posterior investigación.

Capítulo 5. Conclusiones

Las reglas para el uso de la fuerza física se elaboran en tres ámbitos diferentes. En primer lugar, las normas legales y reglamentarias suministran una especificación formal sobre cuándo puede ser utilizada la fuerza. En segundo lugar, la administración policial desarrolla criterios sobre el uso legítimo de la fuerza (Blumberg, 1989). Y en tercer lugar, los funcionarios subalternos desarrollan reglas “tácticas” o “expeditivas” (Ericson, 1981) que orientan su uso de la fuerza en los encuentros con ciudadanos. Los tres ámbitos no son necesariamente coextensivos.

Birkbeck y Gabaldón, 2002

El análisis de la represión policial es un asunto complejo. Existen limitaciones de distinta naturaleza que no permiten acceder a información precisa. A pesar de dichas dificultades, este trabajo avanza una aproximación cuantitativa con el objetivo de explicar:

1) por qué ha sido posible controlar la represión política pero ha resultado altamente dificultoso controlar la represión policial en general y,

2) qué factores explican las diferencias entre las tasas de represión que se observan en las distintas provincias del territorio nacional.

En relación a la primera pregunta, el trabajo ha demostrado que:

1) instituciones débiles para controlar el accionar policial y crecientes niveles en la percepción de inseguridad explican el crecimiento de la represión policial en general. De hecho, el 81,9% de ese incremento se explica por estas variables.

2) las menores tasas de *represión política*, parecen estar asociados con el aumento del *control que los políticos pueden ejercer* sobre las formas de policiamiento de este tipo de manifestaciones.

Figura 4. Determinantes de las tasas represión a nivel nacional

Variab	Indicadores	r ²
- Falla en el control institucional	Índice de Efectividad del Gobierno (BM)	,549
- Sensación de inseguridad	Índice de Percepción de Inseguridad (UCA)	0,677
		0,819

FUENTE: Elaboración propia

2) ¿Qué factores determinan la variación interprovincial en las tasas de represión?

Hemos mencionado ya que la estructura federal de la Argentina implica que en el territorio nacional operan una variedad de agencias de seguridad estatales, controladas por diversos gobiernos provinciales con distintas capacidades y recursos. Por esta razón, las tasas de represión adquieren valores muy variados a lo largo del país. El análisis de regresión ha demostrado que las **tasas de represión en las provincias**:

- **crecen a medida que incrementan la tasa de criminalidad provincial y el porcentaje de población urbana** y, a su vez, las tasas de represión
- **decrecen cuando mejoran los niveles provinciales de democracia, competencia legislativa y competencia ejecutiva.**

Un resultado sorprendente ha sido que la independencia de los medios de comunicación locales no parece estar asociada con la disminución de la tasa de represión provincial.

Figura 5. Determinantes de las tasas represión a nivel subnacional (Modelo 5)

Variables	Componentes	r ²
- Perfil sociodemográfico de la provincia	- distribución de la población ($r = ,524$)	,275*
	- tasa de criminalidad ($r = ,544$)	,220**
		,361*
- Configuración política provincial	- nivel de democracia provincial ($r = -0,445$)	,137**
	- nivel de competencia ejecutiva ($r = -0,435$)	,127**
	- nivel de competencia legislativa ($r = -0,371$)	,144**
		,708**

FUENTE: Elaboración propia.

* Excluyen la provincia de Santiago del Estero

** Excluyen las provincias de Neuquén y Misiones.

En suma, en la Argentina reciente, los bajos desempeños institucionales y la percepción de inseguridad creciente han contribuido a que las cifras de la represión policial alcanzaran niveles sin precedente desde el retorno de la democracia. En contraste, las cifras de represión política se han mantenido bajas. La represión de las protestas sociales que tuvieron lugar en diciembre de 2001 puso de manifiesto el alto coste político que este tipo de acción puede poseer. Es posible que la cifra relativamente baja de muertos por represión en contextos de protestas sociales se deba al control que los políticos han ejercido sobre el policiamiento de eventos de tal naturaleza. Este número es también atribuible a la necesidad de los gobiernos kirchneristas de mantener un aliado en los movimientos sindicales y piqueteros, tornando a la represión política aún menos atractiva.

La tesis también muestra que, si bien a partir del año 2000 el nivel general de represión policial subió, este ascenso no fue igualmente intenso en todo el territorio nacional. Las provincias muestran tasas de represión muy diferentes. Provincias más urbanas tienden a presentar mayores tasas de represión, y lo mismo ocurre con las provincias en donde las tasas de criminalidad son más altas. Por otra parte, provincias con mayores niveles de democracia y competencia partidaria (tanto ejecutiva como legislativa) suelen mostrar menores tasas de represión que aquellas otras en donde la democracia y la competencia partidaria (ejecutiva y legislativa) son menores.

Referencias y bibliografía

Agresti, A y Finlay, B. 2009. *Statistical Methods for the Social Sciences. Fourth Edition*. Pearson-Prentice Hall.

Álvarez, Alejandro et al. 2008. *Estado, democracia y seguridad ciudadana. Aportes para el debate*. Buenos Aires. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Appiolaza, Martín. 2008. "Violencia juvenil en Argentina." En Guajado García, Carlos (ed.). *Seguridad y Prevención: La Situación de Argentina, Chile y Uruguay Durante 2007*. Chile. Editorial Valente.

Ardanz, Martín; Leiras, Marcelo y Tommasi, Mariano. 2010. *The Politics of Federalism in Argentina and its Effects on Governance and Accountability*. En <http://faculty.udes.edu.ar/tommasi/papers/wp/Ardanaz%20Leiras%20Tommasi.pdf>

Auvero, Javier. *Los cambios en el repertorio de la protesta social en la Argentina*

Bateson, Regina. 2009. *The Political Consequences of Crime Victimization in Latin America*. Preparado para el "Comparative Politics Workshop. April 14th, 2009." LAPOP.

Besley, Timothy y Persson, Torsten. 2009. *The Logic of Political Violence*, Londres.

Beyer, Harald y Vergara, Rodrigo. 2006. *Delincuencia en Chile: determinantes y rol de las políticas públicas*. De Concurso de Políticas Públicas de la Dirección de Asuntos Públicos de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Birkbeck, Christopher y Gabaldón, Luis Gerardo. 2002. *La disposición de agentes policiales a usar fuerza contra el ciudadano*. En publicación: *Violencia, sociedad y justicia en América Latina*. Roberto Briceño-León. Buenos Aires. CLACSO

Briceño-León, Roberto. 2002. *La Nueva Violencia Urbana en América Latina*. En Revista Sociologías, Porto Alegre, Año 4, Nro. 8.

CELS, Centro de Estudios Legales y Sociales. 2004. *Políticas de Seguridad Ciudadana y Justicia Penal*. Buenos Aires, Siglo XXI Editores Argentina – CELS.

CELS. 2012. “En Argentina, el uso de armas por parte de policías fuera de servicio tiene alta incidencia en las muertes violentas.” Nota en <http://www.pensamientopenal.org.ar>

Chevigny, Paul. 1995. *Edge of the knife. Police violence in the Americas*. New York: The New Press

CORREPI, 2011. *ARCHIVO 2011. Recopilación de casos de personas asesinadas por el aparato represivo del estado 1983/2011*

Cortés, Martín. 2009. *Estado y movimientos sociales en la Argentina: entre la autonomía y la institucionalidad*. Preparado para presentar en el Congreso 2009 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Río de Janeiro, Brasil, del 11 al 14 de junio de 2009

Dammert, Lucía y Bailey, John. 2005. “Reforma policial y participación militar en el combate de la delincuencia. Análisis y desafíos para América Latina.” En *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, año 19, nro. 1, 2005.

Davenport, Christian. 1996. “The Weight of the Past: Exploring Lagged Determinants of Political Repression” en *Political Research Quarterly*, vol. 49, nro. 2 (junio 1996).

Davenport, Christian. 2007. *State Repression and the Domestic Democratic Peace* New York: Cambridge University Press.

Davenport, Christian. 2007. “State Repression and Political Order”. en *Anual Review of Political Science*. Año 2007.

Della Porta, Donatella. 1995. *Social Movements, Political Violence, and the State*. Cambridge: Cambridge University Press.

Della Porta, Donatella, and Herbert Reiter. 1998. *Policing Protest: The control of Mass demonstrations in western democracies*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Dworkin, Ronald. 1984. *Los derechos en serio*. Barcelona, Ariel.

Eaton, Kent. 2008. "Paradoxes of Police Reform. Federalism, Parties, and Civil Society in Argentina's Public Security Crisis." En *Latin American Research Review*, vol. 43, nro. 3, 2008.

Echebarría, Koldo. 2004. *Objetivar la gobernanza: funciones y metodología. Una aproximación a la objetivación del análisis institucional a través de indicadores de gobernabilidad*. Preparado para IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 – 5 Nov. 2004.

Fajnzylber, Panlo; Lederman, Daniel; y Loayza, Norman. 1998. *Determinants of Crime Rates in Latin America and the World. An Empirical Assessment*. Washington. The International Bank for Reconstruction and Development.

Francisco, Ronald A., 2009. *Dynamics of Conflict*. Kansas, Srpinger Science+Bussines Media.

Fuentes S., Claudio. 2004. "La inevitable mano dura: sociedad civil y violencia policial en Argentina y Chile." En *Revista de Ciencia Política*, vol. XXIV, nro. 2, 2004.

Gayol, Sandra y Kessler, Gabriel (comp.). 2002. *Violencias, delitos y justicias en la Argentina. Introducción*. Buenos Aires. Ediciones Manantial SRL.

Gervasoni, Carlos. 2006. *Explaining Subnational Authoritarianism in Latin American Democracies: Theory and Evidence from the Argentine Provinces*. Prepared

for delivery at the 2006 Meeting of the Latin American Studies Association, San Juan, Puerto Rico March 15-18.

Gervasoni, Carlos. 2010. "Measuring Variance in Subnational Regimes: Results from an Expert-Based Operationalization of Democracy in the Argentine Provinces" *Journal of Politics in Latin America*, 2, 2, 13-52

Gervasoni, Carlos. 2010a. "A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces." *World Politics* 62 (2): 302-40.

Giugni, Marco y Wisler, Dominique. 1998. *Political Coalitions, Face-To-Face Interactions, and the Public Sphere: An Examination of the Determinants of Repression with Protest Event Data*. Ginebra: University of Geneva.

Goldsmith, Andrew. 2002. "Policing Weak States: Citizen Safety And State Responsibility." En *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy*, vol 13, nro. 1

Goldstein, Robert Justin. 1978. *Political Repression in Modern America, From 1870 to Present*. Boston, G. K. Hall

González Calleja, Eduardo. 2006. "Sobre el concepto de represión" en *Hispania Nova. Revista de Historia Contemporánea*. Numero 6.

Hart, H.L.A. 1963. *El concepto de derecho*. Buenos Aires, Abeledo-Perrot.

Hartung, Gabriel y Pessoa, Samuel. 2007. *Demographic factors as determinants of crime rates*. Presentado en el Seminario de Población, Pobreza y Desigualdad, 2007, en la Universidad Estadual de Campinas, Brasil.

Henderson, Conway W. 1991. "Conditions Affecting the Use of Political Repression" en *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 35, nro. 1, (marzo 1991).

INDEC, 2004. *Estimaciones y proyecciones de población. Total del país. 1950-2015*. Buenos Aires, Publicaciones del INDEC.

Johnson, Lyman L. (comp.). 1990. *The Problem of Order in Changing Societies. Essays on Crime and Policing in Argentina and Uruguay, 1750-1940*. Nuevo Méjico. University of New Mexico Press.

Kaufmann, Daniel y Kraay, Aart. 2002. *Gobernabilidad y crecimiento en el largo plazo: Evidencia para Latinoamérica y el Mundo*. World Bank Institute

Koopmans, Ruud. 1997. "Dynamics of Repression and Mobilization: the German Extreme Right in the 1990s." *Mobilization* 2: 149-164.

Lodola, Germán y Seligson, Mitchell A. 2011. *Cultura política de la democracia en Argentina, 2010. Consolidación democrática de las Américas en tiempos difíciles*. LAPOP. Universidad Torcuato di Tella y Vanderbilt University.

Magen, Amichai y Morlino, Leonardo. 2009. *International Actors, Democratization and the Rule of Law. Anchoring Democracy?*. New York, Routledge/UACES.

Martinez, Josefina y Eilbaum, Lucía. 1999. *La violencia policial en Argentina. Un debate sobre las visiones del problema y las políticas posibles*. Buenos Aires. CELS

McCubbins, Mathew y Schwartz, Thomas. 1984. "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms. En *American Journal of Political Science*, vol. 28, nro. 1. (Feb., 1984), pp. 165-179.

Mitchell, Neil y McCormick, James M. 1988. "Economic and Political Explanations of Human Rights Violations." En *World Politics*, vol 40, nro. 40, (julio 1988).

Narr, Tony et al. 2006. *Police Management of Mass Demonstrations: Identifying Issues and Successful Approaches*. Washington DC, Police Executive Research Forum.

National Institute of Justice. 1999. *Use of Force by Police. Overview of National and Local Data*. Washington, DC, National Institute of Justice

UCA. 2011. *El problema de la inseguridad en la Argentina: Factores que influyen en la delincuencia y disparan el sentimiento de inseguridad o miedo a ser víctima de un delito*. Buenos Aires, Observatorio de la Deuda Social Argentina.

Paddington, P.A.J. 1999. *Policing citizens*. Londres: UCL Press

Pereira, Anthony y Ungar, Mark. 2004. *The Persistence of “Mano Dura”: Authoritarian Legacies and Policing in Brazil and the Southern Cone*. LASA Congress Las Vegas, October 2004.

Perelman, Marcela. 2007. *La regulación de los operativos de seguridad en el marco de manifestaciones públicas*, Buenos Aires, CONICET – UBA - CELS.

Regan, Partick M. y Henderson, Errol A. 2002. “Democracy, threats and political repression in developing countries: Are democracies internally less violent?” En *Third World Quarterly*, vol. 23, nro. 1.

Saín, Marcelo Fabián. 2002. *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*. Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica.

Sartori, Giovanni. 1992. *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*. México, FCE.

Schultz, Bud y Schultz, Ruth. 1989. *It did happen here: Recollections of Political Repression in America*. California, University of California Press.

Schultz, Bud y Schultz, Ruth. 2001. *The price of dissent: testimonies to political repression in America*. California, University of California Press.

Schuster, Federico. 2004. "Izquierda política y movimientos sociales en la Argentina contemporánea." En Barrett, P. y González, C. (comp.), *La izquierda latinoamericana*. Buenos Aires, Norma.

Smulovitz, Catalina. 2005. "La inseguridad y el miedo de la ciudadanía: Respuestas públicas y privadas en la Argentina." En Frühlig, Hugo y Tulchin, Joseph S.: *Crimen y violencia en América Latina*. Colombia, Fondo de Cultura Económica.

Sozzo, Máximo. 2003. "Estrategias de prevención del delito y reforma policial en la Argentina." En Pegoraro, Juan S. y Muñagorri, Ignacio: *La Relación Seguridad/Inseguridad en los Centros Urbanos de América Latina y Europa*. Madrid, Dykinson, 2003.

Svampa, Maristella y Pandolfi, Claudio. 2004. *Las vías de la criminalización de la protesta en Argentina*. Buenos Aires, OSAL.

Tiscornia, Sofía. 1996. *Violencia policial. De las prácticas rutinarias a los hechos extraordinarios*. Trabajo correspondiente al programa de investigación subsidiado por la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad de Buenos Aires "Antropología Política de la violencia institucional punitiva (in)seguridad ciudadana, derecho humanos y respuestas políticas".

Tsebelis, George. 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.

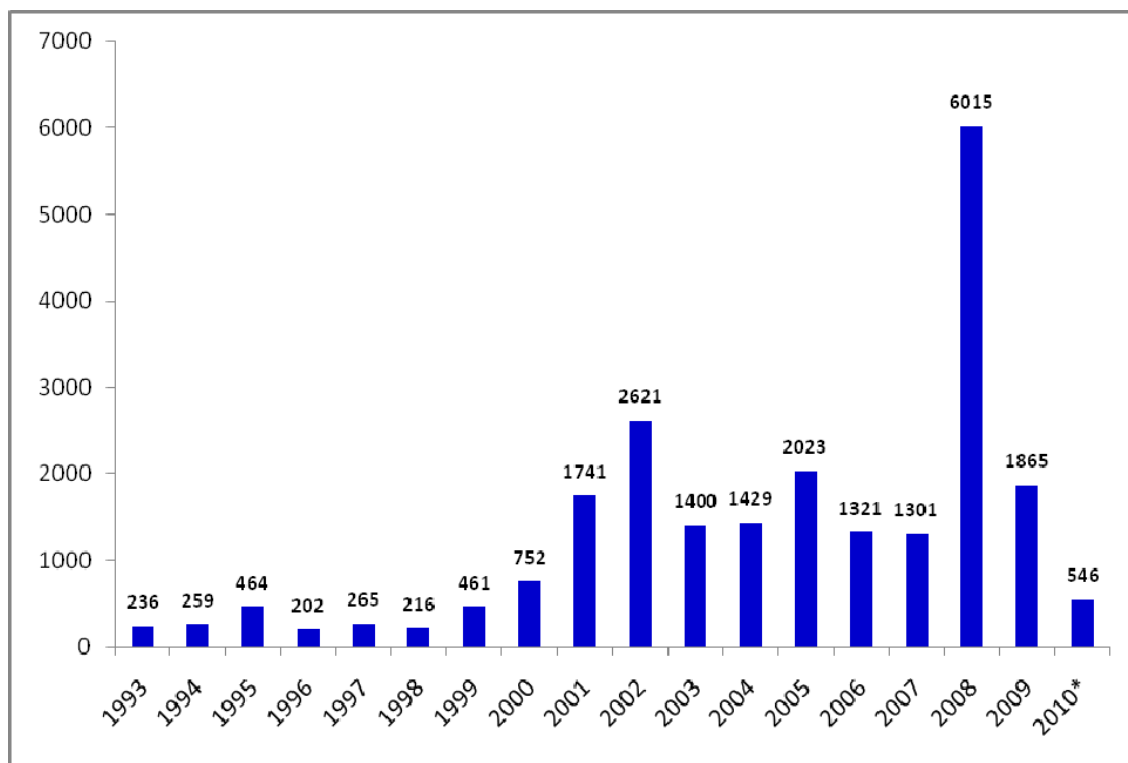
Tulchin, Joseph S. y Golding, Heather A. 2005. "Una mirada al futuro: pasos para reducir el crimen y la violencia en América." En Frühlig, Hugo y Tulchin, Joseph S.: *Crimen y violencia en América Latina*. Colombia, Fondo de Cultura Económica.

Vanderschueren, Franz. 1994. *Prevención de la criminalidad*. Buenos Aires. Boletín de Programa de Pobreza y Políticas Sociales Sur. Temas Sociales 32, 1994.

Weber, Max. 1964. *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, México, FCE.

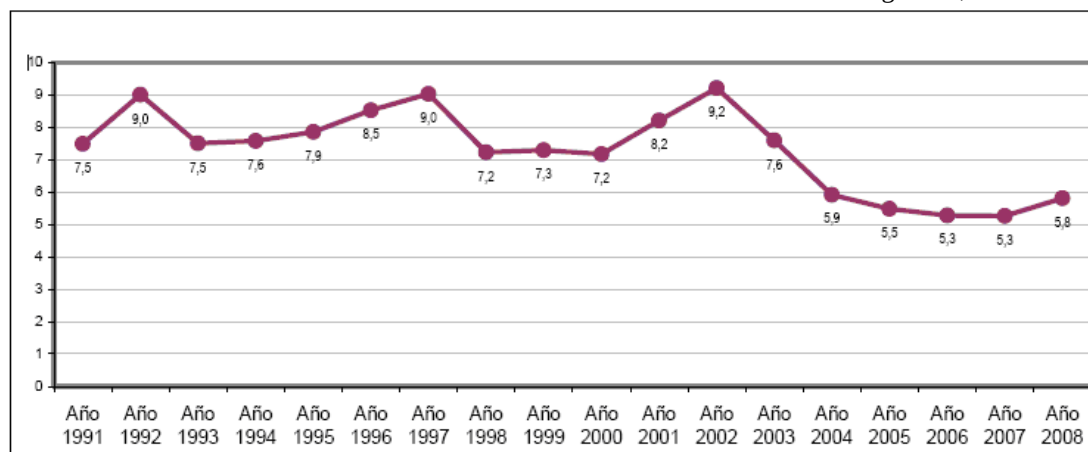
Apéndice 1

Gráfico 13. Evolución del número de protestas (huelgas y cortes de ruta) en Argentina, 1993-2010.



Fuente: Lodola y Seligson, 2011.¹⁰⁰

Gráfico 14. Evolución de las tasas de Homicidios Dolosos c/100.000 hab. en Argentina, 1991-2008.



\FUENTE: Dirección Nacional de Política Criminal

¹⁰⁰ Lodola, Germán y Seligson, Mitchell A. 2011. *Cultura política de la democracia en Argentina, 2010. Consolidación democrática de las Américas en tiempos difíciles*. p. 229. LAPOP. Universidad Torcuato di Tella y Vanderbilt University.

Tabla 22. Muertos por represión por año por provincia.

Recuento		Año												Total
		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
Cod_Prov	CIUDAD DE BUENOS AIRES	15	17	22	7	10	8	9	8	4	25	21	14	160
	BUENOS AIRES	84	129	94	71	82	113	63	77	103	109	72	48	1045
	CATAMARCA	0	0	1	1	0	2	1	2	0	0	0	5	12
	CHACO	1	0	1	0	0	0	0	3	2	1	4	5	17
	CHUBUT	1	3	4	7	2	2	1	0	1	5	3	0	29
	CORDOBA	16	12	8	10	10	22	30	18	8	8	5	2	149
	CORRIENTES	3	3	6	6	3	5	7	4	1	6	3	7	54
	ENTRE RIOS	2	4	5	4	3	4	4	0	6	8	5	3	48
	FORMOSA	0	0	0	0	0	3	1	1	1	0	3	1	10
	JUJUY	3	0	2	3	2	0	4	1	2	0	4	5	26
	LA PAMPA	0	1	3	1	0	0	0	0	0	2	2	3	12
	LA RIOJA	0	0	0	1	1	0	3	0	5	2	0	1	13
	MENDOZA	3	5	4	4	20	5	15	7	14	22	10	6	115
	MISIONES	0	1	0	1	1	0	2	2	3	2	3	1	16
	NEUQUEN	0	1	0	2	0	1	1	3	1	3	1	0	13
	RIO NEGRO	3	1	2	0	4	3	2	4	5	4	7	1	36
	SALTA	1	4	2	0	2	5	7	1	7	3	3	4	39
	SAN LUIS	3	1	1	0	4	1	3	1	2	2	3	4	25
	SAN JUAN	1	0	0	0	3	1	0	1	0	1	4	4	15
	SANTA CRUZ	0	0	1	0	0	2	0	2	1	4	4	1	15
	SANTA FE	67	40	11	27	25	36	14	19	18	18	40	17	332
	SANTIAGO DEL ESTERO	1	2	2	4	2	0	4	37	1	4	4	2	63
	TIERRA DEL FUEGO	0	1	0	0	1	0	2	2	0	3	1	0	10
	TUCUMAN	5	3	3	7	4	3	11	1	5	5	4	0	51
Total		209	228	172	156	179	216	184	194	190	237	206	134	2305

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CORREPI, 2011 (represión)

Apéndice 2

Partido del gobernador como determinante de la represión provincial

Es común el argumento de que la represión es algo propio de los gobiernos de derecha o que los gobiernos “progresistas” tienden a reprimir menos. Sin embargo, el trabajo de Giugni y Wisler (1998), que evalúa los determinantes de la represión estatal/policial a partir del análisis de eventos de protesta, concluye que el partido que gobierne o posea una mayoría legislativa no posee un impacto importante sobre los niveles de represión. El pequeño peso que posee el signo partidario, inclina a las cifras de la represión en el sentido opuesto al esperable: en Suiza, por ejemplo, una mayoría legislativa Socialista se asocia con un policiamiento más duro y niveles más altos de represión.

Como resulta virtualmente imposible operacionalizar la posición ideológica de los gobiernos provinciales, sobre todo debido a la indeterminación ideológica propia del peronismo, se tomará para cada provincia la filiación política de los gobernadores en 3

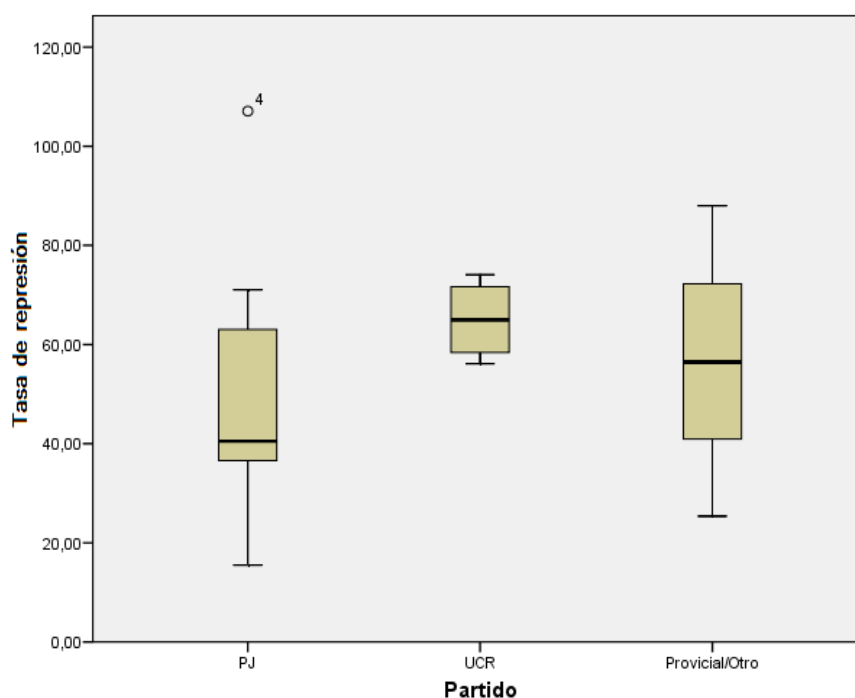
periodos ejecutivos entre 1999 y 2010. De haber cambios en el partido que controla la provincia, se tomará aquel que haya obtenido más mandatos en este periodo¹⁰¹.

Con algunas excepciones, pueden observarse niveles de represión bastante similares en distintas provincias a pesar de ser gobernadas por diversos partidos. Como el PJ controla la mayoría de las provincias, el partido se halla a lo largo de todo el espectro de posibilidades. Las provincias gobernadas por otros partidos, al igual que varias provincias gobernadas por el PJ, se hallan, por lo general, cerca de la media de represión provincial (53,65) y de la mediana (56,29) de represión. Las únicas dos excepciones las conforman Santa Fe (PJ/ Frente Progresista) y Tierra del Fuego (PJ/UCR/ARI), las dos provincias más represivas en relación a su población. A pesar de ostentar la mayor cantidad de muertos por represión, la provincia de Buenos Aires (PJ) es menos represiva que Santa Fe, Tierra del Fuego y Santiago del Estero si se pondera la cantidad de casos sobre el total de población. La represión o falta de ella no depende, en gran medida, de un partido político ni es patrimonio exclusivo de una ideología en particular (Giugni y Wisler, 1998), sino que se trata de “una necesidad operativa del sistema político-económico imperante, gobierne quien gobierne.”¹⁰² Sin embargo, **las provincias que han tenido mayoría de gobiernos no justicialistas entre 1999 y 2011 exhiben una mayor tendencia a la represión policial.** Las causas de este fenómeno constituyen un tema de futura investigación.

¹⁰¹ La información del partido de cada gobernador se tomó de Ardanaz, Martín; Leiras, Marcelo y Tommasi, Mariano. 2010. *The Politics of Federalism in Argentina and its Effects on Governance and Accountability*. En <http://faculty.udes.edu.ar/tommasi/papers/wp/Ardanaz%20Leiras%20Tommasi.pdf>

¹⁰² CORREPI, 2011. *ARCHIVO 2011. Recopilación de casos de personas asesinadas por el aparato represivo del estado 1983/2011*. Introducción. p. 10.

Gráfico 15. Gráfico de cajas para Partido de gobierno – Tasa de Represión.



FUENTE: Elaboración propia en base a datos de CORREPI y Adranz et al.

Nota. Las cajas marcan la desviación típica con respecto a la media. Las líneas verticales indican los máximos y mínimos en cada caso. El punto 4 en el gráfico representa a la Provincia de Santa Fe, un caso extremo de represión. Ver Tabla 23 para una mejor comprensión del gráfico.

Existen otros autores que han otorgado un mayor peso a la configuración del poder político en la explicación de la represión. Goldstein (1978), por ejemplo, considera que la posición ideológica del presidente es la variable más importante en la determinación de los niveles de represión. Della Porta (1998) también asegura que el estilo policiamiento, más “duro” o más “blando,” está determinado en gran medida, por la tendencia política del momento (o de lo que se ha denominado Estructura de Oportunidades Políticas). “Empero –sostiene la autora- sería impreciso alegar que gobiernos de izquierda son siempre más tolerantes (...) que los gobiernos conservadores (...) el policiamiento es, de hecho, un asunto complejo para los gobiernos de izquierda.”¹⁰³

Esta indeterminación en la literatura me llevó a un análisis más exhaustivo de los datos. Consideremos entonces la indecencia del partido del gobernador sobre la represión. Al comparar la media y mediana de represión de las provincias gobernadas

¹⁰³ Della Porta, Donatella, and Herbert Reiter. 1998. *Policing Protest: The control of Mass demonstrations in western democracies*. p. 16. Minneapolis: University of Minnesota Press.

por el PJ con aquellas dirigidas por otros partidos, puede verse que las últimas poseen medias y medianas de represión considerablemente mayores.

Tabla 23. Comparación tasas de represión en provincias gobernadas por el PJ y provincias dirigidas por otros partidos.

Partido	Media	Mediana	Desv. Típica	Máximo	Mínimo
Partidos Provinciales / Otros	56,61	56,46	31,31	88,00	25,38
UCR	65,04	64,98	8,12	74,08	56,12
PJ	49,47	40,49	23,96	107,07	15,51
PJ*	44,67	40,29	17,30	71,04	15,51

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de CORREPI (represión)

* Se excluye la provincia de Santa Fe por tratarse de un caso extremo.

La regresión para partido de gobierno y tasas de represión muestra que existe correlación positiva y no despreciable en intensidad entre los gobiernos que no pertenecen al PJ y el nivel de represión en cada provincia. Se excluirá del análisis a la provincia de Santa Fe por dos razones: por sus valores extremos en las tasas de represión y porque registra cambios en el partido de gobierno a lo largo del periodo.

Tabla 24. Coeficientes para la regresión PJ – tasa de represión

	Sin Santa Fe	Todas las provincias
<i>r</i>	0,427	0,257
<i>r</i>²	0,182	0,066
<i>P</i>	0,068	0,273

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de INDEC y Gervasoni, 2010.

Este coeficiente puede ser interpretado del siguiente modo: pasar de una provincia gobernada por el PJ a una gobernada por otro partido se condice con un incremento promedio de 8,31 unidades (0,427 desviaciones estándar) en la tasa de represión provincial. En otras palabras, las provincias no gobernadas por el PJ poseen en promedio, para el periodo 2000-2010, 8,31 muertos por represión cada millón de habitantes más que aquellas gobernadas por el PJ.

Apéndice 3

Tabla 25. Reformas de poderes de la policía en Argentina. 1983-2001.

Presidentes nivel nacional	Reformas a nivel federal	Gobernadores Provincia	Reformas a nivel provincial
1983-89 Alfonsín UCR	1984 Código de Justicia Militar.	1983-87 UCR Armendáriz	
1989-94 Menem PJ	1991 Ley Nacional de Seguridad Interior. 1991 Abolición de la detención para verificación de registros. 1991 Código de Procedimiento Penal. 1994 Constitución.	1987-91 PJ Cafiero 1991-95 PJ Duhalde	
1995-1999 Menem PJ	1998 Código de comportamiento (Ciudad). 1999 Decreto sobre la detención (*).	1995-99 PJ Duhalde	1996 Intervención del decreto policial. 1997 Código de procedimiento penal. 1997 Segunda intervención. 1998 Ley de Seguridad Pública. 1998 Ley de Organización Policial.
2000-2001 De la Rúa UCR- Frepaso		2000-2001 PJ Ruckauf	2000 Reforma del Código Penal sobre atribuciones policiales (*). 2000 Política de reorganización (*).

UCR: Unión Cívica Radical.

PJ: Partido Peronista.

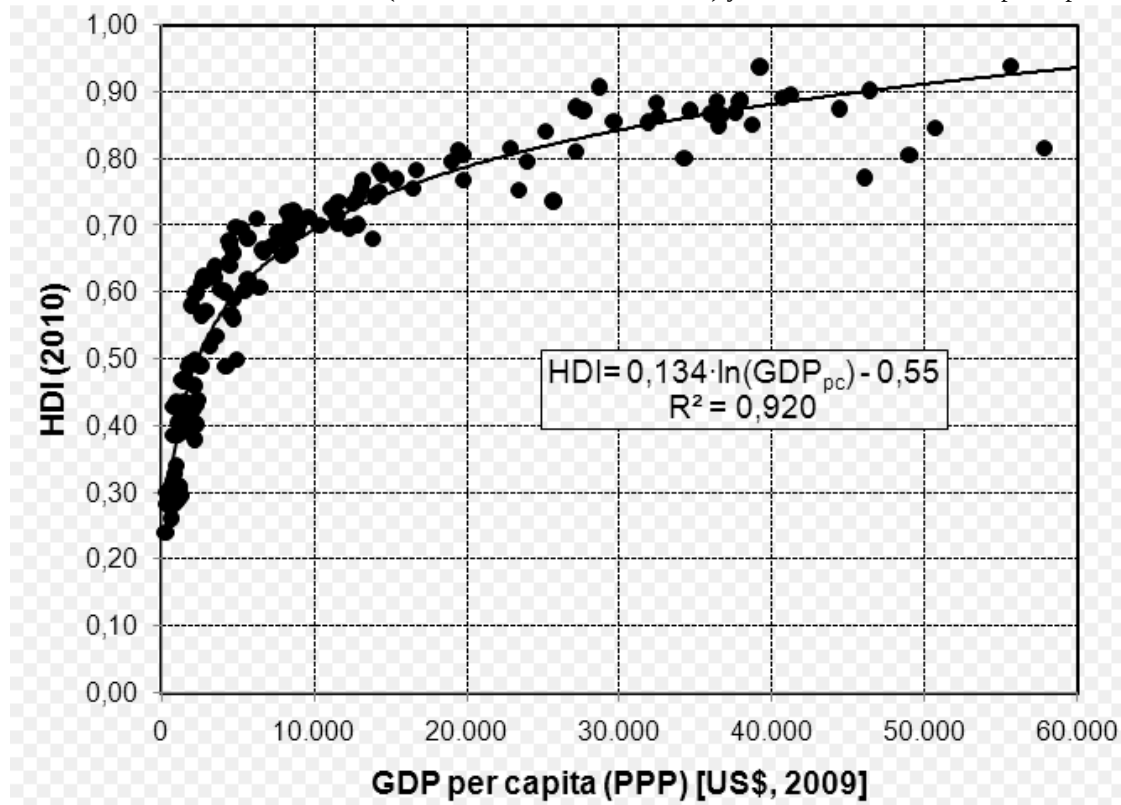
Frepaso: Coalición de izquierda.

(*): Se indican las normas que restringen los derechos civiles.

FUENTE: Fuentes, 2004.

Apéndice 4

Gráfico 16. Correlación entre IDH (Índice de Desarrollo Humano) y Producto Bruto Interno per cápita.



FUENTE: http://commons.wikimedia.org/wiki/File:HDI_GDPpercapitaPPP.png. Agosto 2011. Datos de Naciones Unidas, 2010 y Purchasing Power Parity, 2009

NOTA: Puede observarse el alto nivel de correlación entre el IDH y el logaritmo natural del PBI per cápita, expresada por el valor de $R^2 = 0,920$. El gráfico se realizó en base a una muestra de 150 países.