

GOBERNANZA, POLÍTICA Y SEGURIDAD PÚBLICA

ANÁLISIS DE CASOS

Araceli Espinosa Márquez,
Mario Miguel Carrillo Huerta y
Luis Miguel Morales Gámez
Editores

**GOBERNANZA, POLÍTICA
Y SEGURIDAD PÚBLICA
ANÁLISIS DE CASOS**

*Araceli Espinosa Márquez, Mario Miguel Carrillo Huerta y Luis Miguel Morales Gámez
Editores*

GOBERNANZA, POLÍTICA Y SEGURIDAD PÚBLICA ANÁLISIS DE CASOS

Araceli Espinosa Márquez, Mario Miguel Carrillo Huerta y Luis Miguel Morales Gámez
Editores



BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA
INSTITUTO DE CIENCIAS DE GOBIERNO Y DESARROLLO ESTRATÉGICO
CONSEJO LATINOAMERICANO DE CIENCIAS SOCIALES
CONSEJO MEXICANO DE CIENCIAS SOCIALES
COLEGIO INTERDISCIPLINARIO DE ESPECIALIZACIÓN

BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

José Alfonso Esparza Ortiz

Rector

Jaime Vázquez López

Secretario General

Ygnacio Martínez Laguna

Vicerrector de Investigación y Estudios de Posgrado

**INSTITUTO DE CIENCIAS DE GOBIERNO Y
DESARROLLO ESTRATÉGICO**

Francisco José Rodríguez Escobedo

Director

**Esta investigación, para ser publicada, fue arbitrada y avalada
por el sistema de pares académicos**

Comité Científico: Román López Villicaña, Miguel Reyes
Hernández, Jorge Luiz Da Cunha, Enrique Cárdenas Sánchez,
María Eugenia Ibarra Viñiegra, Carlos Raúl Etulain, Romolo
Santoni, German A. Forero Medina y Patricia Ávila García

Cuidado de la edición: Nadia Ruiz Muñoz

Diseño de editorial: Iván Velasco Vega

ISBN (electrónico): 978-607-8728-01-5

Este es un producto de la colaboración entre miembros,
colaboradores del CA-PROMEPE 295, y del Proyecto
100333944-VIEPE2018 de la Dra. Araceli Espinosa Márquez y del
proyecto PROMEP PTC 546 del Dr. Luis Miguel Morales Gámez
en el Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico.

Benemérita Universidad Autónoma De Puebla

4 sur 104, Centro Histórico, Puebla, Pue. C.P. 7200
Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico
Av. Cumulo de Virgo s/n. Acceso 4, CCU. Puebla, Pue.
C.P. 72810

www.icgde.buap.mx

Montiel & Soriano Editores S.A. de C.V.

15 sur 1103-6 Col. Santiago C.P. 72000 Puebla, Pue.

Editado en México

Índice

Pág. 9

Gobernanza, Política y Seguridad Pública a manera de Introducción

Araceli Espinosa Márquez y Claudia Rivera Hernández

Pág. 12

El impacto de la membresía de la Unión Europea en los países de Europa del Este: Transparencia, gobernanza y políticas públicas

Pedro Manuel Rodríguez Suárez y Jorge Contreras Peralta

*Marco teórico: Teoría de la Seguridad Compleja
Impacto político, económico y social de la membresía de la UE
en los países de Europa del Este
Transparencia, buena gobernanza y políticas anticorrupción
Desarrollo y crecimiento económico
Conclusiones
Referencias*

Pág. 27

La policía como institución gubernamental

Edgar Baltazar Landeros

*Introducción
Policía y gubernamentalidad
La policía en el tránsito del Antiguo Régimen al Estado Moderado
Policía y poder disciplinario
El poder disciplinario en la policía latinoamericana
Policía ideal vs policía real
La policía idealizada por la democracia liberal
La policía burocrática realmente existente
Política vs Policía
Conclusiones
Referencias*

Pág. 42

Políticas públicas de atención de la criminalidad en América Latina: la supremacía de las políticas del sistema de justicia penal y el surgimiento de la prevención del delito.

María Cecilia Jaramillo Minchel

Introducción

Políticas públicas de seguridad impulsadas desde las instituciones del sistema penal para el control y persecución de la criminalidad.

Medidas del Sistema policial

Medidas del Sistema judicial

Sistema Carcelario

Surgimiento del Enfoque de Prevención del Delito y la Inseguridad

Conclusiones

Referencias

Pág. 62

Mirar atrás para construir hacia adelante: Procesos de transformación de la política de seguridad en Chile.

Oton Partido Lara

Gobernanza: Una aproximación teórica

La política de seguridad en Chile

Conclusiones Elementos fundamentales para el análisis de la gobernanza en la política de seguridad

Referencias

Pág. 73

Sistemas de clasificación y evaluación de la política en los clientes del estado. Un recuento etnográfico

David Luján Verón

Introducción

Algunos déficits en nuestro entendimiento sobre el clientelismo

Recitando el punto de vista de los clientes

El sistema de clasificación de los clientes de Avellanada

Distintas formas de ejercer el condicionamiento político

Conclusiones

Referencias

Guía de Entrevistados

Guía de entrevista

Métodos de control interno y organización

Negociación, cooperación o conflicto

Menoscabo, respeto, negociación

Idea de necesidad en el vínculo sociopolítico

Pág. 94

**Video vigilancia y derecho a la privacidad de las personas:
programa centinela en el municipio de Puebla**

Karina Nohemí Martínez Meza y Araceli Espinosa Márquez

Introducción

Marco jurídico que regula la implementación de la video vigilancia con base en el derecho a la privacidad

Video vigilancia como política de seguridad pública y ciudadana: implementación Programa “Centinela” en el Municipio de Puebla 2013 y 2014

Programa centinela

Contexto

Implementación

Metodología

Resultados

Conclusiones

Referencias

Marco jurídico consultado

Informes, Actas Solemnes y Convenios de gobierno consultados

Pág. 118

**A manera de Conclusión sobre Gobernanza,
política y seguridad pública**

Luis Miguel Morales Gaméz

Índice de gráficas

Pág. 23

Gráfica 1. PIB per cápita en los países de Europa del Este

Índice de tablas

Pág. 23

Tabla 1. Edades de punibilidad en las legislaciones nacionales en América Latina

Pág. 50

Tabla 2. Población encarcela en absolutos y tasa (x 100 mil hab.) para América Latina. Año 2015

Pág. 53

Tabla 3. Hacinamiento en cárceles: personas disponibles para un total de 100 camas

Pág. 107

Tabla 4. Objetivos, funciones, metas y etapas de la implementación del Programa Centinela 2013 y 2014

Pág. 11

Tabla 5. Colaboración y coordinación en el programa centinela

Pág. 112

Tabla 6. Marco jurídico y protección al derecho de privacidad en el programa centinela

Gobernanza, Política y Seguridad Pública a manera de Introducción

Araceli Espinosa Márquez¹ y Claudia Rivera Hernández²

El concepto de gobernanza desde la década de 1990 ha sido definido de varias formas por diversos autores para señalar principalmente la eficacia, calidad y una correcta orientación de la intervención del Estado en los temas públicos, con el objetivo de legitimarse en lo que a veces se define como una “nueva forma de gobernar”.

A partir de esta definición tentativa y como parte de las políticas públicas del Estado la gobernanza es la nueva forma de legitimarse por parte del gobierno ante la sociedad con los temas de la agenda pública. Es decir, que la gobernanza es entonces el correcto desempeño de la administración pública del Estado cuyo fin a parte de legitimarse será la de tener una correcta implementación de políticas públicas, las cuales se “refieren a la forma en que se definen y construyen cuestiones y problemas, y a la forma en que llegan a la agenda política y a la agenda de las políticas pública (Parsons, 2013)”. Esto, pone a la cuestión como uno de los favoritos de muchos académicos y estudiantes de diversas disciplinas -carácter interdisciplinario-, pues en la agenda los temas son de la “propiedad de todos y de nadie” (Parsons, 2013)”.

De ahí que en el presente texto el lector encuentre que escriben autores con diversas formaciones académicas y a pesar de que todos abonan en el tema de la seguridad, lo hacen desde diversos enfoques y aristas, ya sea para analizar el proceso de definición de problemas y agendas, su formulación, evaluación e implementación de políticas públicas, o en su caso para el análisis en y para el proceso de las políticas públicas en materia de seguridad.

En el capítulo primero, *Pedro Manuel Rodríguez Suárez* y *Jorge Contreras Peralta* desde la perspectiva de la Seguridad Compleja (Buzan y Waever, 2013) analizan cómo el cumplimiento de la normativa mínima necesaria para obtener la membresía de pertenencia a la Unión Europea favorecen el ejercicio de la transparencia y el desarrollo de políticas públicas en una perspectiva de gobernanza. Para tal

1 Profesor Investigador del ICGDE-BUAP. Doctora en Investigación en Ciencias Sociales por la FLACSO-México, Maestra en Derecho Económico por la FDCE y Maestra en Ciencias Ambientales por el Instituto de Ciencias de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. E-mail: araceli.espinosa@correo.buap.mx

2 Profesor Investigador del ICGDE-BUAP. E-mail: claudia.rivera@correo.buap.mx

efecto, analizan el caso de la “Nueva Europa del Este” que actualmente forma parte de la Unión Europea y para ello ponen acento la fuerte institucionalización y democratización que requieren para una buena gobernanza.

En el segundo capítulo *Edgar Baltazar Landeros* retomando a Foucault (1978) contrastando los ideales de la reforma policial de carácter democrático con la Policía como una agencia burocrática funcional para los dispositivos que configuran el poder disciplinario y el rol político de la misma en la actualidad.

En el tercer capítulo *María Cecilia Jaramillo Minche*, revisa las políticas públicas de atención a la criminalidad de América Latina, señalando la importancia que han tomado las relacionadas con la prevención del delito y las transformaciones del sistema de justicia en materia penal. Para ello, expone cómo el proceso de democratización de la región implicó, también un proceso de reformulación y transformación de los códigos y legislaciones en materia penal, lo mismo que de los cuerpos policiales y de los sistemas carcelarios; para dar paso a un enfoque de prevención del delito. En relación a la transformación de la política de seguridad en Chile, en un cuarto capítulo de *Othón Partido Lara* expone desde una perspectiva histórica el proceso de transformación de las políticas públicas en materia de seguridad ocurridas en dicho país en un periodo de 20 años.

Desde una perspectiva etnográfica, dentro del marco del clientelismo el quinto capítulo de *David Luján Verón*, presenta el caso de una comuna central, urbana, chilena; para exponer el punto de vista de los “clientes” (emic), que implica una mirada fresca respecto de las propuestas en la materia y busca visibilizar al sujeto “cliente”; donde una aportación es incluso una propuesta de tipología de clientes, resaltando el poder de las técnicas de investigación de orden cualitativo..

Para cerrar con la propuesta de este texto, *Karina Nohemí Martínez Meza* y *Ara-celi Espinosa Márquez* presentan el caso de la videovigilancia en la capital de Puebla, México; presentando un análisis de la implementación de esa política pública por los órganos del estado desde una perspectiva cualitativa.

Es así que con una multiplicidad de enfoques y diferentes casos, que se busca presentar cómo los temas de seguridad pueden ser abordados desde diversos enfoques teóricos y posiciones teóricas. Y se espera que la lectura permita a quienes les interesan las temáticas aludidas, un acercamiento eficaz a los temas de la Política Pública, sus retos y alcances. Es pues este un texto que se ideó y proyectó desde el 2016, a partir de la línea de investigación denominada Seguridad humana, violencia y derechos humanos, propuesta realizada en el Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico, en el seno de una colaboración entre diversos académicos de dicho Instituto y de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla; al que se le fueron sumando diversos académicos y algunos estudiantes, a quienes agradecemos su amable colaboración, lo mismo que el apoyo otorgado por todos y cada uno de los involucrados en el proceso de edición, registro y publicación del mismo.

Referencias

Aguilar, L. F. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (39).

- Buzan, Barry y Waver Ole, (2013) " *Regions and Powers: a guide to global security order*, Cambrige, Cambrige University Press.
- Foucault, Michel [1978] (2006) "Clase del 1º de febrero de 1978" en: Foucault, Michel, Seguridad, territorio, población: Curso en el Collège de France: 1977-1978, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, Argentina, pp. 109-138.
- Parsons, W. (2013). Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. Flacso México.

El impacto de la membresía de la Unión Europea en los países de Europa del Este: Transparencia, gobernanza y políticas públicas

Pedro Manuel Rodríguez Suárez³ y Jorge Contreras Peralta⁴

Resumen

La membresía de la UE de los países de Europa del Este ha tenido un impacto mayúsculo en este grupo de países en materia de transparencia, buena gobernanza, así como en el establecimiento de políticas anticorrupción. Asimismo, dicha membresía ha contribuido a estabilizar políticamente a esta región del viejo continente, que por su ubicación geográfica es fundamental para garantizar la paz y la estabilidad de Europa. Sin duda alguna, el importante crecimiento y desarrollo económico que han obtenido los nuevos miembros de la UE de Europa del Este se deben en gran medida a su integración en la UE que tuvo efecto durante el 2004, 2007 y 2013. Este capítulo sustenta la hipótesis que los requisitos para obtener la membresía de la UE establecidos en el Consejo Europeo de Copenhague en 1993, contribuyeron a consolidar la buena gobernanza, la transparencia, así como las políticas públicas en este grupo de países que estuvieron gobernados por un régimen totalitario por casi medio siglo.

3 Profesor-investigador de tiempo completo, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México. Licenciatura en Relaciones Internacionales por la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, especialidad en Estudios Europeos por el ITAM y doctor en Estudios de Integración Europea por la Universidad de Varsovia, Polonia. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I, Miembro del grupo de investigación: “Conflictos socio estructurales y reconfiguraciones regionales”, BUAP, México.

4 Profesor investigador en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la BUAP. Licenciado en Relaciones Internacionales (Aprobado con Mención Honorífica Suma Cum Laude) por la BUAP y Maestro en Estudios en Relaciones Internacionales por la UNAM. Magister en *Economic Integration and Constitutional Design* y candidato a doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM. Miembro del grupo de investigación: “Conflictos socio estructurales y reconfiguraciones regionales”, BUAP, México.

Palabras clave: Unión Europea, buena gobernanza, transparencia, políticas públicas y Europa del Este.

Abstract

The EU membership of Eastern European countries has had a major impact on this group of countries in terms of transparency, good governance, as well as in the establishment of anti-corruption policies. Likewise, this membership has contributed to politically stabilize this region of the old continent, which due to its geographical location is fundamental to guarantee peace and stability in Europe. Undoubtedly, the important growth and economic development that the new EU members of Eastern Europe have obtained is largely due to their integration in the EU that took effect during 2004, 2007 and 2013. This chapter supports the hypothesis that the requirements to obtain EU membership that were established at the European Council in Copenhagen in 1993, contributed to consolidate good governance, transparency, as well as public policies in this group of countries that were governed for a totalitarian regime for almost half a century.

Introducción

Este capítulo de libro efectúa un análisis en relación con la integración de los países de Europa del Este en la Unión Europea (UE) y el impacto que ha tenido la membresía de la UE en este grupo de países en materia de transparencia, buena gobernanza, así como en políticas anticorrupción. Por otro lado, el autor elabora un estudio comparativo entre los países de Europa del Este que ingresaron en la UE y los países de la “nueva Europa del Este”, que no son miembros de la UE desde una perspectiva del crecimiento y del desarrollo económico, en particular desde la caída del sistema socialista en esta parte de Europa, hasta nuestros días.

La hipótesis que acompaña a este capítulo es de tipo descriptiva, debido a que pronostica un fenómeno y posee tres argumentos fundamentales. El primero sustenta la idea de que la membresía de la UE de los países de Europa del Este ha tenido un impacto mayúsculo en este grupo de países en materia de transparencia, buena gobernanza, así como en el establecimiento de políticas anticorrupción. Asimismo, la membresía de la UE ha contribuido a estabilizar políticamente a esta región del viejo continente, que por su ubicación geográfica es fundamental para garantizar la paz y la estabilidad política de Europa. En este sentido, si estos países no se hubiesen incorporado en dicha organización seguramente hoy en día prevalecería *in situ* la inestabilidad política, el poco crecimiento económico y los conflictos étnicos, lo que sin duda alguna hubiera tenido serias repercusiones para la paz, la estabilidad y la seguridad de toda Europa. Aunado a lo anterior, seguramente en estos países predominaría la poca transparencia gubernamental, una endeble gobernanza, así como altos indicadores de corrupción gubernamental, tal y como sucede en los países de la “nueva Europa del Este”, que no han sido incorporados en la UE.

El segundo argumento alude a que la membresía de la UE ha contribuido a generar crecimiento y desarrollo económico en los países ex satélites de la URSS. Este fenómeno no ha sucedido en los países de la “nueva Europa del Este”, en donde los indicadores en torno a los rubros anteriormente mencionados se encuentran muy por debajo en comparación con los países de Europa del Este que actualmente son miembros de la UE. Sin duda alguna, el importante crecimiento y desarrollo económico que han obtenido los nuevos miembros de la UE debido a su membresía en este organismo ha contribuido a reforzar la buena gobernanza, las instituciones políticas democráticas, así como la transparencia gubernamental.

El tercer y último argumento sustenta que los requisitos para obtener la membresía de la UE que fueron establecidos en el Consejo Europeo de Copenhague en 1993, contribuyeron a consolidar las transformaciones políticas en los países de Europa del Este que actualmente son miembros de la UE, debido a que dichos requisitos obligaron a estos países a consolidar sus reformas políticas después de la caída del socialismo y del sistema de economías centralizadas.

Este capítulo posee tres objetivos fundamentales. El primero: evalúa el impacto que ha tenido la membresía de la UE en los países de Europa del Este desde la perspectiva política, social y económica. El segundo: efectúa un estudio de casos en relación con el crecimiento y el desarrollo económico entre los países de Europa del Este que ingresaron en la UE y los países de la “nueva Europa del Este”, que no forman parte de dicho organismo. El tercer y último objetivo: interpreta teóricamente las ampliaciones de la UE hacia Europa del Este desde la perspectiva de la teoría de la seguridad compleja. Asimismo, este capítulo tiene como objetivo evaluar cómo la membresía de la UE ha impactado a los nuevos miembros de la UE desde la perspectiva la transparencia gubernamental, la buena gobernanza y el establecimiento de políticas anticorrupción.

Este artículo se divide en tres secciones. En la primera se aplica la teoría de la seguridad compleja de Barry Buzan y Ole Waever con la finalidad de encontrar una respuesta teórica al planteamiento del problema. En la segunda sección se hace alusión al impacto político, social y económico, que ha tenido la membresía de la UE en los países de Europa del Este, y en la tercera y última parte se presentan las conclusiones generales.

Marco teórico: Teoría de la Seguridad Compleja

El trabajo se sustenta en la Teoría de la Seguridad Compleja. Esta teoría es presentada en el libro: *Regions and Powers: a guide to global security order* (Buzan y Waever, 2013). La teoría de la seguridad compleja interpreta los problemas de seguridad que aparecieron en el escenario internacional al concluir la Guerra Fría. Sin embargo, para efectos de este capítulo de libro dicha teoría se utilizará únicamente para comprender las transformaciones políticas, y económicas que han tenido efecto en los países de Europa del Este que se incorporaron en dicha organización durante el 2004, 2007 y 2013. En este contexto se aplicará esta teoría para comprender cómo ha impactado la membresía de la UE en los países de Europa del Este en el contexto de la buena gobernanza, la transparencia, así como en la lucha anticorrupción. Cabe hacer alusión a que los requisitos para ingresar a la UE que fueron establecido en el Consejo Europeo

de Copenhague obligaron a este grupo de países a hacer enormes esfuerzos en relación con los temas anteriormente expuestos.

Desde la perspectiva de esta teoría el fin de la Guerra Fría connotó un cambio radical en torno a los problemas de seguridad de Europa, así como a los sistemas políticos de una cantidad muy considerable de países del viejo continente, debido a que un gran número de países europeos eran gobernados por sistemas políticos totalitarios y economías centralizadas o de Estado. En este sentido, los países de Europa del Este, anteriormente socialistas, modificaron radicalmente sus sistemas políticos y económicos. Asimismo, después de la caída del socialismo, establecieron como la prioridad más importante en materia de política exterior su incorporación en la UE y en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), por lo que tuvieron que modificar radicalmente su sistema político y económico. En este sentido, su acercamiento a la UE y su gran interés por incorporarse a dicha organización los obligó al terminar el socialismo real a establecer políticas públicas orientadas a la buena gobernanza, la lucha en contra de la corrupción, así como a la transparencia gubernamental.

Barry Buzan y Ole Waever fundamentan su teoría desde las perspectivas del neorrealismo, el globalismo y el regionalismo. Desde su punto de vista, el regionalismo está más cerca del neorrealismo que del globalismo debido a que el regionalismo constituye una respuesta al fenómeno de la globalización, así como a los problemas de seguridad que enfrentan hoy día las regiones. En este marco de ideas, la UE y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) son los principales organismos internacionales que procuran la seguridad en Europa. En relación con la UE, a diferencia de otros bloques comerciales, esta organización coloca como unos de sus principales requisitos para obtener su membresía la buena gobernanza, la transparencia y la lucha en contra de la corrupción.

Cabe mencionar que, si bien la UE no es un organismo de seguridad militar, proporciona seguridad económica y transformación política a sus miembros, y más aún a los que provienen de sistemas políticos totalitarios y autoritarios, que es el caso de España, Portugal, Grecia, así como de los países de Europa del Este. Asimismo, como se mencionó con anterioridad para obtener la membresía de la UE, los países candidatos deben cumplir con los requisitos políticos y económicos que son fundamentales para obtener dicha membresía, por lo tanto, este grupo de países se han transformado radicalmente en términos políticos debido a su adhesión a dicho organismo. Seguramente esta transformación política se ampliaría hacia los nuevos miembros de la UE de Europa del Este, que eventualmente se incorporaran en la UE, entre los que figuran: Bosnia y Herzegovina y Kosovo, Macedonia, Serbia, Albania y Montenegro.

El centro de los estudios de la teoría de la seguridad compleja se concentra en los *complejos de seguridad regional*, que aparecen en las obras *People States and Fear: an-agenda for international security in the post cold war era* (Buzan, 2007: 17) y *Security: a New Framework for Analysis* (Buzan, Waever y de Wildem, 1997: 23-24). Cabe hacer alusión a que, en los complejos de seguridad, los actores se identifican como “interdependientes”; por lo tanto, crean una “identidad colectiva” en aras de contrarrestar las amenazas que eventualmente afectarían su seguridad y su estabilidad política. Cabe mencionar que los complejos de seguridad también mencionan que la estabilidad política interna se genera también a través de la buena gobernanza, la transparencia, así como de las políticas encaminadas hacia lucha anticorrupción.

En este contexto, los actores que pertenecen a los complejos de seguridad consideran que los problemas de seguridad que enfrenta una región no pueden resolverse de manera aislada y que la respuesta más efectiva es actuar de manera conjunta. En Europa, la UE y la OTAN representan los complejos de seguridad más importantes. La integración de los países de Europa del Este en ambas organizaciones es considerada como la respuesta “colectiva” más efectiva para generar buena gobernanza, transparencia, la lucha anticorrupción, así como la buena gobernanza *in situ*.

En términos de seguridad, Barry Buzan y Ole Waever mantienen la convicción de que los actores que intervienen para propiciar la estabilidad política de Europa superan la concepción tradicionalista y estado-céntrica. Por lo tanto, el estado ya no es el único actor que participa para fortalecer y prevenir la seguridad europea. Actualmente se involucran otros actores, como los económicos, los sociales, los organismos no gubernamentales y las organizaciones ambientales, que intervienen de manera conjunta con los tradicionales, como el político y el militar.

Barry Buzan y Ole Waever crean una relación entre el realismo y el constructivismo. Asimismo, consideran que el realismo tradicional es muy limitado para comprender los problemas que afectan la estabilidad y la seguridad del viejo continente. Por lo tanto, la teoría de la seguridad compleja aborda los estudios de seguridad desde una perspectiva intersubjetiva en la cual la opinión pública juega un papel fundamental que legitima que un fenómeno de seguridad sea percibido como un “riesgo” hacia la seguridad colectiva.

Cabe subrayar que, durante las ampliaciones de la UE hacia el Este de Europa, el Estado, los actores no estatales, así como la participación de la opinión pública han tenido un papel fundamental para legitimar dichas ampliaciones. La mayoría de estos actores han sido de la convicción en relación con los beneficios que obtendrían los países de Europa Occidental inherentes a la incorporación de los países ex socialistas de Europa en dicho organismo. Desde su perspectiva, una Europa fuertemente integrada, que posea mecanismos de cooperación respaldados por una fuerte institucionalización y que comparta una identidad comunitaria, es mucho más segura, próspera y estable que una Europa fragmentada. Aunado a lo anterior, la incorporación de los países ex socialistas de Europa en la UE, obliga a estos países a comprometerse con la buena gobernanza, la transparencia gubernamental, fortalecer y consolidar sus instituciones políticas democráticas, así como a implementar políticas anticorrupción. En este orden de ideas, desde la perspectiva de la teoría de la seguridad compleja la integración de los países de Europa del Este en la UE contribuye de manera decisiva a contrarrestar de manera colectiva los problemas de seguridad que afectan la estabilidad política de Europa Occidental, así como a transformar radicalmente los sistemas políticos de los países de la Europa ex socialista.

Impacto político, económico y social de la membresía de la UE en los países de Europa del Este

Las ampliaciones de la UE hacia Europa del Este han sido muy positivas debido a que no sólo han contribuido a fortalecer la estabilidad, la paz y la prosperidad en los países de Europa del Este que se incorporaron en dicho organismo du-

rante el 2004, 2007 y 2013, sino que también han favorecido las transformaciones políticas, económicas y sociales en este grupo de países (Archick, 2013). Las ampliaciones de la UE hacia Europa del Este son interpretadas por una cantidad bastante considerable de especialistas como uno de los mayores retos que ha enfrentado la política exterior de la UE en toda su historia, debido a que incorporó por primera vez en toda su historia a países con un nivel económico muy inferior en comparación al resto de los miembros de la UE. Aunado a lo anterior, todos estos países se encontraban en plena transición política y económica, e inclusive social. Asimismo, hace apenas unas décadas atrás en estos países no eran ni siquiera concebible que en sus gobiernos se establecieran políticas públicas encaminadas hacia la buena gobernanza, la transparencia, así como políticas públicas enfocadas hacia la lucha anticorrupción, debido a que eran Estados gobernados por sistemas políticos totalitarios, en donde no existían las prioridades anteriormente mencionadas (Hill, 2002 :2).

Pocos años después de la caída de la URSS y los países ex satélites de la URSS establecieron como una de sus principales objetivos en materia de política exterior su incorporación en la UE. Sin embargo, su integración a la UE fue condicionada a cumplir cabalmente con los criterios de adhesión que fueron establecidos por el Consejo Europeo de Copenhague en 1993, que son los siguientes:

- Poseer sistemas políticos democráticos e instituciones políticas estables que garanticen el respeto al Estado de derecho. Cabe mencionar, que en este inciso se complementa, la buena gobernanza, la lucha anticorrupción, así como la transparencia gubernamental
- Protección de los derechos humanos y de las minorías étnicas.
- Economías de mercado y habilidad para competir en el mercado comunitario.
- Capacidad para cumplir con las obligaciones de la membresía de la UE.
- Absorber las políticas monetarias y el sistema político de la UE.
- Incorporarse al *acquis communautaire* o al acervo comunitario de la UE.
- No enfrentar problemas transfronterizos con países vecinos.

Estos requisitos fueron muy difíciles de cumplir para los países ex socialistas de Europa, debido a que no estaban preparados para adoptarlos, por lo que la UE creó diferentes programas de cooperación. Entre los más importantes que se establecieron resaltan: “PHARE: Polonia y Hungría, programa para la reconstrucción económica”, “el Banco Europeo para la Reconstrucción Económica y el Desarrollo”, “el Proceso de Estabilización y Asociación”, así como el “Instrumento de Ayuda de Preadhesión”.

Para los países ex socialistas de Europa del Este la membresía en la UE connotaba una *quasi* garantía *vis-á-vis* su crecimiento y desarrollo económico. Aunado a lo anterior, significaba integrarse al bloque económico más consolidado del mundo, terminar con el pasado totalitario y con las relaciones tan asimétricas que mantuvieron con Moscú por casi medio siglo. Asimismo, debido a su ingreso en la UE estos países pudieron acceder a los Fondos Estructurales y los Fondos de Cohesión, que sin duda alguna fortalecería sus reformas políticas, que, entre otros aspectos, incluyeron la buena gobernanza, la transparencia gubernamental, la rendición de cuentas, así como en la implementación de políticas anticorrupción.

Los países de Europa del Este se han beneficiado considerablemente de su membresía en la UE, lo que se ve reflejado no sólo con el crecimiento y el desarrollo económico, sino también por el importante intercambio comercial que mantienen con otros miembros de la UE, así como con los miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio. Aunado a lo anterior, estos países han recibido una cantidad muy considerable de inversión extranjera directa (IED) de los miembros de la UE, así como una cooperación económica muy importante relativa a los Fondos Estructurales y los Fondos de Cohesión. Estos fondos han sido utilizados para modernizar su infraestructura, mejorar las instituciones políticas, modernizar el sector agrícola, incrementar la calidad de la educación y de la salud pública, así como para crear mejores oportunidades laborales. Aunado a lo anterior, la cooperación que han recibido estos países antes y después de su integración en la UE a través de los Fondos de Cohesión y los Fondos Estructurales de la UE, es considerada por una cantidad muy considerable de especialistas como un elemento sine qua non en aras del establecimiento de una buena gobernanza, transparencia gubernamental, así como de instituciones sólidas que garanticen la lucha anticorrupción.

El primer grupo de países de Europa del Este que ingresó en la UE fue durante 2004, el segundo en 2007 y el tercero en 2013. Algunos de estos países se integraron de manera rápida a las culturas y a los valores occidentales de Europa Occidental. Sin embargo, otros países que pertenecieron al bloque socialista europeo, han tenido un proceso mucho más arduo debido a que el sistema socialista que imperó en algunos de ellos fue más radical, tal y como lo ha sido el caso de las Repúblicas Bálticas (Estonia, Letonia y Lituania), así como de Bulgaria y Rumanía. Este fenómeno se puede observar con las considerables dificultades que tuvieron las Repúblicas Bálticas, Bulgaria y Rumanía para consolidar sus instituciones políticas, establecer un verdadero Estado de derecho, así como para establecer políticas anticorrupción y transparencia gubernamental. En este marco de ideas, Bulgaria y Rumanía son considerados como los países más atrasados de la UE en materia de las políticas gubernamentales anteriormente expuestas.

En palabras de Grossman (2006), “el proceso de ampliación de la UE ha tenido un efecto decisivo para consolidar las transformaciones políticas en los países ex socialistas de Europa y ha sido fundamental para consolidar las instituciones políticas democráticas, la buena gobernanza, la transparencia gubernamental, así como para implementar políticas anticorrupción, en particular en países que anteriormente presentaban altos indicadores en relación con corrupción gubernamental, tales como: Croacia, Bulgaria y Rumanía”.

Los beneficios que han obtenido los países de Europa del Este que se han incorporado en la UE se pueden clasificar desde la perspectiva de tres indicadores fundamentales: políticos, económicos y sociales.

Transparencia, buena gobernanza y políticas anticorrupción

Después de la caída del bloque socialista, los países de Europa del Este no tuvieron otra opción que integrarse en la UE, de lo contrario hubieran quedado fuera del desarrollo económico, político y social, e inclusive cultural que prevalece en Europa Occidental, a pesar de los problemas que enfrenta esta parte de Europa en el siglo XXI.

Sin duda alguna, uno de los impactos políticos más importantes derivados de la membresía de la UE, ha sido la consolidación de las instituciones políticas democráticas, la transparencia gubernamental, la buena gobernanza, así como las políticas que se han establecido en relación con la lucha anticorrupción, algo que no ha sucedido en los países europeos que pertenecen al espacio post-soviético y que adoptaron el modelo ruso de democracia. En suma, Bielorrusia, Moldavia, Ucrania e inclusive la propia Rusia (Doyle, 1986: 51).

Por otro lado, la consolidación del sistema político democrático ha contribuido a fortalecer la estabilidad política, la participación de la sociedad civil y la lucha en contra de los ultranacionalismos. Hoy en día en todos estos países predominan los sistemas políticos democráticos consolidados, aunque Bulgaria y Rumanía aún se encuentran en la periferia de Europa en términos de la calidad de sus democracias.

En este sentido, entre los nuevos miembros de la UE de Europa del Este se pueden observar actualmente instituciones políticas consolidadas, el respeto por la libertad de expresión, los derechos humanos y de las minorías, así como una gran diversidad de partidos políticos y de organizaciones no gubernamentales.

Debido a su pertenencia en la UE los países de Europa del Este actualmente están comprometidos a poseer un sistema político democrático, buena gobernanza, instituciones políticas que garanticen el respeto al Estado de derecho, así como los derechos humanos y los derechos de las minorías. Este fenómeno ha marcado una gran diferencia entre este grupo de países y los países que pertenecen a la “nueva Europa del Este”. En donde desgraciadamente sucede todo lo contrario, tal y como lo puede evidenciar los niveles tan altos de corrupción gubernamental, así como la endeble transparencia y gobernanza que existe en Bielorrusia, Ucrania, Moldavia y Rusia. Aunado al poco respeto al Estado de derecho y los derechos humanos y de las minorías.

Sin embargo, la integración de un número tan considerable de países en la UE ha tenido serias implicaciones en términos del balance de poder dentro de las instituciones de la UE, así como en la distribución de los Fondos Estructurales y de los Fondos de Cohesión. La nueva distribución de estos fondos no fue muy bien recibida por todos los miembros de la UE, particularmente por los menos desarrollados. Otra de las implicaciones ha sido el nuevo reacomodo del balance de poder en las instituciones de la UE. En este sentido, algunos de estos países cuentan hoy en día con un poder de votación bastante considerable en dichas instituciones. Por citar un ejemplo, Polonia actualmente posee un poder de votación en las instituciones de la UE, similar al de España, debido a su peso demográfico.

Sin embargo, aunque el impacto político ha sido considerablemente exitoso, aún falta por consolidar los sistemas políticos democráticos, así como las instituciones políticas, particularmente en Bulgaria y Rumanía. En años recientes los países de Europa del Este han enfrentado crisis políticas. La parálisis electoral y los partidos políticos de ultraderecha han tomado mayor fuerza—lo que ha contribuido para que se incremente el escepticismo hacia la integración europea—, así como la xenofobia y el racismo hacia los migrantes y los refugiados políticos. Este fenómeno se puede observar con el surgimiento de partidos políticos de ultraderecha, tales como: “la Liga de las Familias Polacas”, “la Gran Rumanía”, “el Partido Nacional Esloveno” y el “Partido Nacional Eslovaco”, entre otros... Estos partidos políticos no están a favor de la apertura

de las fronteras, la migración, aceptar refugiados políticos, y están en contra de compartir soberanía con las instituciones supranacionales de la UE. Otro de los retos que enfrentan los países de Europa del Este es la lucha en contra de la corrupción. Los problemas más graves inherentes a este fenómeno se presentan nuevamente en Bulgaria y Rumanía. Otra problemática que se puede observar es el bajo nivel de confianza que existe hacia las instituciones políticas. Por ejemplo, durante 2008 sólo 16% de los ciudadanos de Europa del Este expresaba su confianza hacia instituciones políticas de sus países. Este porcentaje es relativamente inferior en comparación con el nivel de confianza que expresan los ciudadanos de Europa Occidental hacia las instituciones políticas de sus países. En este sentido, alrededor de 50% de los ciudadanos de Europa Occidental manifiesta poseer confianza hacia las instituciones políticas (Lewis, 2006: 87). La desconfianza en las instituciones políticas en los ciudadanos de los nuevos miembros de la UE demuestra que aún persiste cierto legado del pasado socialista.

Por otro lado, en términos políticos la membresía de la UE significó el fin de la fragmentación ideológica de Europa que, como es bien conocido, permaneció por casi medio siglo. Aunado a lo anterior, los países de Europa del Este se integraron a una comunidad de países en donde predomina la democracia, la estabilidad política, la prosperidad, la economía de mercado, el respeto por el Estado de derecho y en donde las diferencias que surgen entre los miembros de la UE se solucionan de manera institucionalizada. Cabe mencionar que este fenómeno es muy diferente en la “nueva Europa del Este”, en donde Rusia constituye el actor hegemónico y en donde las diferencias entre los países vecinos se resuelven por medio de la imposición, la intimidación y en el peor de los casos con el uso de la fuerza bélica (Graham, 2009: 21).

Sin duda alguna, los requisitos de adhesión que fueron establecidos en el Consejo Europeo de Copenhague en 1993, han contribuido a que estos países se comprometan a poseer instituciones políticas democráticas, buena gobernanza, transparencia gubernamental, así como en establecer políticas anticorrupción. Sin duda alguna, la membresía de la UE ha transformado radicalmente a estos países, en particular si se toma en consideración que al colapsar el bloque soviético predominaba *in situ* democracias frágiles, poco crecimiento económico, problemas de minorías étnicas, así como la fragmentación política de un número considerable de Estados.

Por otro lado, Europa Occidental hoy en día es políticamente mucho más fuerte, próspera y más estable que antes. Asimismo, el poder de negociación de la UE a nivel internacional se ha incrementado, así como su peso económico y político. Aunado a lo anterior, el Muro de Berlín, que antes dividía al viejo continente en “dos Europas” ha desaparecido para siempre y ha surgido una “nueva Europa”, en donde prevalece la paz, la estabilidad y la integración política y económica. A pesar del fenómeno *Brexit* y del surgimiento de los partidos políticos de ultraderecha que claman cada vez más por una Europa menos integrada y la renegociación de algunos acuerdos cruciales, como el Acuerdo de Schengen, la UE continúa siendo un referente de integración a nivel mundial, así como uno de los actores políticos más importantes del escenario internacional.

Desarrollo y crecimiento económico

El ingreso de los países de Europa del Este en la UE significó un cambio radical en el contexto de su otrora comercio exterior. El comercio exterior de estos países en la época del socialismo se concentraba en los mercados del Comecom. Hoy en día las interacciones económicas internacionales de estos países se concentran en su gran mayoría en el mercado comunitario. Aunado a lo anterior, todas las barreras arancelarias hacia dicho mercado han sido eliminadas. Por otro lado, todos estos países adoptaron el *acquis communautaire*, por lo que absorbieron los acuerdos comerciales que la UE ha establecido con terceros países, lo que ha contribuido a que diversifiquen sus relaciones comerciales.

Por otra parte, la incorporación de estos países en la UE les ha proporcionado la “seguridad económica” que tanto deseaban obtener al finalizar el sistema socialista, debido a que la membresía en la UE ha fortalecido de manera considerable el crecimiento y el desarrollo económico. Sin embargo, la crisis económica de la eurozona que tuvo efecto durante 2007 ha incrementado el euroescepticismo en la opinión pública de estos países. En este sentido, algunos segmentos de la sociedad civil de Europa del Este han empezado a cuestionar la membresía en la UE y el respaldo de la opinión pública por dicha membresía ya no es tan fuerte como era antes (Eurobarómetro, 2012).

Debido al ingreso de los países de Europa del Este hoy en día la UE representa una de las economías más fuertes y grandes del mundo, debido a que genera 25% del PIB mundial y sólo posee 6% de la población mundial. Cabe hacer alusión a que la UE de manera conjunta con Estados Unidos efectúan el 40% de los intercambios comerciales internacionales y ambos generan el 60% del PIB mundial. Cabe mencionar que la ampliación de la UE hacia Europa del Este incorporó a más de 100 millones de consumidores de Europa del Este que poseen un poder adquisitivo cada vez fuerte. Entre los principales socios comunitarios de los nuevos miembros de la UE resaltan: Alemania, Austria, Italia, Francia y Reino Unido. Asimismo, el comercio interregional entre los nuevos miembros de la UE y los otrora 15 miembros de la Unión se ha incrementado en tres veces. Según la Comisión Europea, en 1999 las interacciones económicas entre estos países y los antiguos 15 miembros de la UE eran de 17 millones de euros; para 2007 dichos intercambios comerciales se incrementaron en 500 millones de euros (Comisión Europea, 2009), lo que pone evidencia que la integración económica ha sido todo un éxito (Weise, Bachtler, y K. Toepel 2001:75).

La membresía de los países de Europa del Este en la UE ha permitido que este grupo de países obtengan los beneficios que en términos económicos gozan los miembros de la UE; por lo tanto, sus bienes y servicios hoy en día tienen acceso a un mercado de más de 500 millones de consumidores, una buena parte de estos consumidores pertenece a las sociedades más ricas y prósperas del mundo, tales como Alemania, Dinamarca, Finlandia, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Reino Unido, Suecia. Asimismo, no sólo se ha establecido un área de libre comercio sino también se ha profundizado el intercambio del *know-how*; por lo tanto, las economías de los nuevos miembros de la UE del Este de Europa son hoy en día mucho más competitivas en comparación con la época socialista, cuando estos países se especializaban en la industria pesada o en la agricultura, o bien en la exportación de materias primas.

Como se comentó con anterioridad, la mayor parte de la IED que ha llegado a estos países proviene de Alemania, Francia, Italia y Reino Unido y se ha concentrado en la industria, los servicios, el sector energético, así como en las telecomunicaciones. (Baas, Timo, y Herbert Brücker, 2011: 47-70) El libre movimiento de capitales, bienes, servicios y personas también ha contribuido a generar economías más flexibles y competitivas, lo que ha permitido crear importantes fuentes de empleo y que la región sea más competitiva e innovadora. Este fenómeno ha permitido que los precios de los bienes y servicios disminuyan y que sus costos sean menores, algo que era impensable en la época del socialismo (Beacháin, Donnacha Ó., Vera Sheridan, y Sabina Stan, 2012: 69).

Los consumidores de Europa del Este actualmente están más protegidos debido a que el mercado europeo impone requisitos muy estrictos para que los bienes y los servicios que se comercializan dentro de la UE cumplan con los mayores estándares de calidad, debido a las medidas europeas de protección a los consumidores.

Por otro lado, para los nuevos miembros de la UE de Europa del Este hoy en día es mucho más fácil acceder a créditos de las instituciones financieras internacionales, así como de la cooperación europea para el desarrollo. En Polonia los efectos económicos en relación con la adhesión en la UE se hicieron prácticamente evidentes inclusive antes de que este país ingresara en dicha organización. Por ejemplo, el crecimiento económico se incrementó a 6.5% después de 2004, el índice de desempleo se redujo a un 20% durante 2007 y para 2013 la tasa de desempleo disminuyó aún más, al 11%. Asimismo, los salarios se incrementaron y 12 millones de nuevos empleos fueron creados, gracias al incremento de la IED (Zielonka, 2008:58). Desde esta perspectiva, para Polonia y otros países de Europa del Este el costo de “compartir soberanía” con la UE ha sido menor en comparación con los beneficios que se han obtenido.

Para Hungría los beneficios económicos han sido muy notorios. De manera contraria a Polonia, su comercio exterior se incrementó no sólo con las economías del mercado comunitario sino también con otros países de Europa del Este (Kellerman, 2006: 56). En Eslovenia, después de la integración en la UE se comenzó a desarrollar un mercado financiero, por lo que ha sido más fácil acceder a los capitales extranjeros que empezaron a estimular las actividades de importación y exportación de las pequeñas y medianas empresas. En Bulgaria, el PIB nominal durante 2003 era de 34 628 millones de euros; para 2013 éste aumentó a 51 030 millones de euros (Tupy, 2003: 86).

Los nuevos miembros de la UE de Europa del Este han sabido utilizar su membresía para incrementar su comercio internacional, sacándole ventaja a su ubicación geográfica y al costo de la mano de obra, que en efecto es mucho más económica en comparación con la de Europa Occidental. No hay duda de que los grandes ganadores de las ampliaciones de la UE hacia el Este de Europa han sido los países ex socialistas de Europa, debido a que no sólo en términos económicos, sino que también sociales, culturales y políticos, se han transformado radicalmente, fenómeno que no ha ocurrido en los países de la “nueva Europa del Este”, que por algún motivo u otro no se han incorporado en la UE.

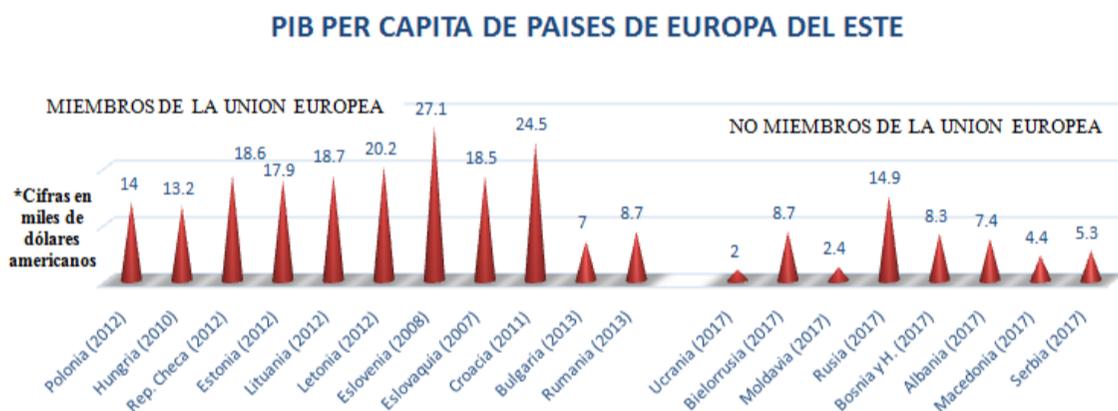
Actualmente Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Polonia y la República Checa pertenecen al grupo de economías emergentes más importantes del mundo, así como a organismos internacionales cuyos miembros son las economías más ricas del escenario internacional, como la Organización

para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Nuevamente aquí se puede encontrar otra gran diferencia entre los dos grupos de países anteriormente mencionados, debido a que sólo Rusia figura entre las economías emergentes más relevantes del mundo, mientras Bielorrusia, Moldavia y Ucrania figuran entre las economías menos desarrolladas de Europa.

Por otro lado, los indicadores en relación con el PIB nominal y el PIB per cápita de las economías de Europa del Este que se integraron en la UE y las que no se han incorporado en dicho organismo permiten observar que después de la caída del bloque socialista europeo los países ex socialistas de Europa comenzaron a tomar rumbos muy diferentes. Lo que hoy en día se traduce en dos grupos de países ex socialistas europeos cuyas asimetrías en términos de crecimiento y desarrollo económico, así como en la reducción de la pobreza cada vez son mayores.

En este sentido, por un lado, se encuentran los países que se integraron en la UE que comenzaron a tener un crecimiento muy significativo en términos de su PIB nominal y PIB per cápita, y por otro lado están los países de la “nueva Europa del Este” que pertenecen al “cercano próximo” de Rusia, los cuales poseen un PIB nominal y un PIB per cápita notoriamente inferior.

Gráfica 1. PIB per cápita en los países de Europa del Este



Fuente: Banco Mundial / Elaboración propia

Como se comentó con anterioridad, los nuevos miembros de la UE de Europa del Este, además de haber incrementado los indicadores de su PIB nominal y de su PIB per cápita, han reducido los niveles de pobreza y de desigualdad social, mientras que en los países de la “nueva Europa del Este” ha sucedido todo lo contrario, lo cual ha contribuido a que se incremente la inestabilidad política, las luchas entre las minorías étnicas y en algunos casos las confrontaciones militares que han provocado las fragmentaciones territoriales.

Los nuevos miembros de la Unión se han beneficiado de los Fondos Estructurales y de los Fondos de Cohesión, así como de la cooperación que existe dentro de la UE para fomentar el desarrollo entre sus países miembros, particularmente con los menos desarrollados. Dichos fondos han sido utilizados para crear, modernizar y renovar la infraestructura. Cabe hacer alusión a que el impacto de dichos fondos ha sido crucial para sacar a estos países del gran atraso que tenían frente al resto de los miembros de la UE durante los inicios del siglo XXI.

Finalmente, de acuerdo al índice de desarrollo humano de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), los países de Europa del Este que son miembros de la UE han incrementado sus indicadores en términos de calidad de vida. Según la ONU los países de Europa del Este que fueron integrados en la UE poseen la mejor calidad de vida del mundo emergente (ONU, 2014). Este grupo de países son considerados como de “alto desarrollo económico y social”. Desgraciadamente en los países de la “nueva Europa del Este” la calidad de vida ha empeorado, particularmente después de la caída del socialismo, lo que ha contribuido a que se incremente la inestabilidad política y social, así como los conflictos étnicos y las fragmentaciones territoriales.

Conclusiones

La integración de los países de Europa del Este en la UE ha favorecido la transformación política, económica y social en los países ex satélites de la URSS. Asimismo, su incorporación en dicho organismo ha cambiado radicalmente el sistema económico, social y político de dichos países, que anteriormente eran gobernados por sistemas totalitarios y poseían economías centralizadas. Desde esta perspectiva, se puede mencionar que hoy en día los nuevos miembros de la UE poseen sistemas políticos democráticos consolidados y economías de mercado que compiten dentro y fuera del mercado comunitario. Las dos excepciones serían Bulgaria y Rumanía que se encuentran en la periferia de la UE y cuyos progresos en términos de sus transformaciones post socialistas han sido más lentos que la del resto de los nuevos miembros de la UE de Europa del Este.

Sin duda alguna, la membresía de la UE en los países de Europa del Este ha contribuido a mejorar la transparencia, la buena gobernanza, así como la lucha anticorrupción, fenómeno que no ha ocurrido en los países de la “nueva Europa del Este”, que por algún motivo u otro no se han incorporado en la UE, tales como: Bielorrusia, Ucrania, Moldavia y Rusia.

En este orden de ideas, se puede afirmar la hipótesis que se menciona en la introducción de este capítulo, que hace alusión a que la membresía de la UE ha tenido resultados positivos para los países de Europa del Este. Aunado a lo anterior, las últimas ampliaciones de la UE han contribuido a reducir los niveles de pobreza en este grupo de países que anteriormente eran considerados como los países ex satélites de la URSS. De manera contraria, este fenómeno no se ha visto reflejado en los países que en el siglo XXI conforman la “nueva Europa del Este”, en donde después de la caída del socialismo predomina la inestabilidad política, el poco crecimiento económico, los conflictos bélicos y étnicos, así como la fragmentación política de algunos estados, tal y como ha sucedió en el caso de Moldavia, Yugoslavia, Ucrania y Georgia.

Por su parte, la UE también se ha beneficiado de las ampliaciones que ha efectuado hacia Europa del Este. Hoy en día no es sólo más grande en términos de la cantidad de sus miembros, sino que también es más rica económicamente y mucho más influyente en el escenario político internacional. Aunado a lo anterior, sus recursos naturales se incrementaron, su territorio se amplió en un 35% aproximadamente y su población creció en un 29%. Asimismo, el mercado comunitario se incrementó de 350 a 500 millones de consumidores.

La UE adquirió un mayor peso en el escenario internacional. Este “nuevo peso” se ve reflejado en diferentes organismos internacionales en donde participa y en donde es considerada como uno de sus principales protagonistas, tales como: el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización Mundial del Comercio (OMC), así como en la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE).

Las ampliaciones de la UE hacia Europa del Este han permitido extender los valores de la cultura occidental hacia una parte de Europa en donde hace apenas dos décadas estaba gobernada por sistemas políticos totalitarios y economías centralizadas. Entre los valores europeos que fueron expandidos hacia la Europa post socialista resaltan: el sistema político democrático, la economía de mercado, el respeto por el Estado de derecho, así como el respeto por los derechos humanos.

Desde la perspectiva de la teoría de la seguridad compleja las ampliaciones de la UE hacia Europa del Este, se pueden comprender como un fenómeno de regionalización, cuyo objetivo es el de confrontar de manera colectiva los nuevos problemas de seguridad que aparecieron en Europa continental después del fin de la Guerra Fría. Cabe hacer alusión a que dichos problemas de seguridad afectarían la estabilidad política de Europa. Por lo tanto, la UE connota “*un complejo de seguridad regional*”, en donde sus miembros se integran en aras de fortalecer la democracia, la buena gobernanza, así como las políticas públicas.

Referencias

- Archick, Kristin (2013). “The European Union: Questions and Answers”.
- Asmus, Ronald D. (2008) “Europe’s eastern promise: rethinking NATO and EU enlargement”. *Foreign Affairs*.
- Graham, Anne Faber (Eds.) (2009). *Enlarging the European Union: Effects on the New Member States and the EU*, Brussels: Trans European Policy Studies Association.
- Baas, Timo, y Herbert Brücker (2011). “EU Eastern Enlargement: The Benefits from Integration and Free Labour Movement”. *CESifo DICE Report*, 9, No. 2.
- Baas, Timo y Herbert Brücker (2010). “Labour mobility in the enlarged EU: Who wins, who loses?” In *EU Labour Markets After Post-Enlargement Migration*. Springer: Berlin:Heidelberg: 47-70.
- Beacháin, Donnacha Ó., Vera Sheridan, y Sabina Stan (2012). *Life in Post-communist Eastern Europe After EU Membership: Happy Ever After?* Vol. 37. Routledge.
- Buzan, Barry, (2007). “*People, States and Fear: an agenda for international security in the post cold war era*”, Colchester, ECPR.
- Buzan, Barry y Waver Ole, (2013) “*Regions and Powers: a guide to global security order*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Buzan, Barry, Waver, Ole y Wilde, Jaap, (1997) *Security: a New Framework for Analysis*, Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Doyle, M. (1986). “Liberalisation and World Politics”, *American Political Science Review*, Vol.3.
- European Higher Education Area. (2014). “European Approach for Quality Assurance of Joint Programmes (October 2014, endorsed by the BFUG, subject to approval by EHEA ministers)”. October, 2014 [Available at <http://www.ehea.info/news-details.aspx?ArticleId=365>].

- Hill, C. (2002) "The geopolitical implications of enlargement". In Jan Zielonka (Ed.) *Europe Unbound: Enlarging and Reshaping the Boundaries of the European Union*. London: Routledge: 95-116.
- Kellerman, Alfred. (2006) "The Impact of EU Accession on the Development of Administrative Capacities in the States in Central and Eastern Europe: Similar Developments in Russia?" *Romanian Journal of European Affairs*, Vol. 6, No. 3.
- Lewis, Paul G. (2006) "Party systems in post-communist Central Europe: patterns of stability and consolidation". *Democratization*, 13, No. 4.
- Tupy, Marian L. (2003) "EU enlargement: costs, benefits, and strategies for Central and Eastern European countries". *Policy Analysis Review*, September 18, No. 489.
- United Nations Development Programme. (2014) *Human Development Index and its Components*. [Available at <http://hdr.undp.org/es/content/table-1-human-development-index-and-its-components>].
- Weise, Bachtler y K. Toepel. (2001) *The Impact of EU Enlargement on Cohesion, Final Report, European Commission Tender No. PO/00-1/RegioA4 DIW*. German Institute for Economic Research and European Policies Research Center: Berlin and Glasgow.
- Zielonka, Jan. (2008) "The quality of democracy after joining the European Union". *East European Politics & Societies*, 21, No. 1.

La policía como institución gubernamental

Edgar Baltazar Landeros⁵

Resumen

El ideario liberal ha concebido una propuesta de reforma policial democrática que cree en la profesionalización de la policía como institución de gobierno, garante de derechos. Sin embargo, esa concepción ideal se topa con una policía real como agencia burocrática encargada de la vigilancia y control de las poblaciones, siendo funcional a los dispositivos que, en la propuesta de Foucault, configuran al poder disciplinario y la gubernamentalidad. La policía que nació como arte de gobernar es hoy el antónimo de la política.

Abstract

The liberal ideology has conceived a proposal for democratic police reform that believes in the professionalization of police as an institution of government, guarantor of rights. However, that ideal conception is adapted to a true police as the bureaucratic agency in charge of the surveillance and control of the populations, according with the Foucault proposal, configuring a disciplinary power and governmentality. The police that was born as an art of government is today the antonym of politics.

Palabras clave: policía, gubernamentalidad, poder, disciplina, seguridad

Introducción

La amplia propuesta de Michel Foucault (1978a) sobre la *gubernamentalidad* y sus procesos concomitantes de soberanía, vigilancia, control, disciplina y biopoder (Fuentes, 2012), es funcional para comprender el rol político que hoy en día juega la policía como agencia encargada de hacer cumplir la ley, particular-

5 Doctorante en Ciencias Sociales y Humanísticas en el Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica de la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas (Cesmecha-unicach). E mail. e.baltazar.ilepaz@gmail.com

mente en regímenes políticos autoadscritos a la democracia liberal⁶. En dicho modelo de democracia procedimental-representativa⁷, la policía es idealizada como un cuerpo disciplinario, profesional y supuestamente respetuoso de los derechos humanos; próxima a los ciudadanos (Arias et.al., 2012; Carrión, 2007; Villalobos, 2007). Esa idealización contrasta con patrones sistemáticos de abuso propios de una institución empoderada, armada y vinculada a la criminalidad, ya sea como administración del delito o con participación directa en redes ilegales (Amnistía Internacional, 2017; Arias et. al., 2012).

El presente trabajo se estructura en tres apartados; el primero de ellos, *Policía y gubernamentalidad*, dedicado a la descripción del origen del concepto de *Policía* a partir de la genealogía desarrollada por Michel Foucault (1978b, 1978c), además de un intento por ejemplificar la existencia del poder disciplinario policial en América Latina. El segundo: *Policía ideal vs Policía real*; se ocupa del contraste entre el proyecto de policía ideado por el imaginario liberal⁸ y la policía realmente existente como institución estatal-burocrática⁹. Por último, el tercer apartado: *Política vs Policía*; presenta el reverso de la policía, la política como irrupción, como ruptura de los márgenes liberales, contingencia, periferia interna que desafía al orden de la dominación estatal-policial (Abensour, 2012; Ardití, 2010; Rancière, 1996).

La descripción política de la policía, su funcionalidad y las resistencias que genera es pues el objetivo prioritario de este texto.

Policía y gubernamentalidad¹⁰

Michel Foucault trabajó la genealogía de la noción de *Policía* en dos de sus lecciones¹¹ publicadas en el volumen *Seguridad, territorio, población*; libro que recupera

6 Modelo de democracia acotado al ejercicio del poder político bajo un Estado de derecho, elecciones libres y periódicas, inclusión de la sociedad civil en el ciclo de las políticas públicas, impulso de una cultura política de obediencia al orden democrático y preeminencia del poder civil sobre el poder militar. (Azpuru et.al., 2007)

7 Concepción liberal-elitista de la democracia, donde ésta es entendida como la competencia periódica de élites por los votos de la ciudadanía. La participación ciudadana en esta democracia es prioritariamente electoral y siempre tutelada por la institucionalidad impuesta. (Pérez, 2017)

8 Principalmente desde dos proyectos políticos: 1) la reforma policial democrática entendida como profesionalización o mejora del policiamiento apegado a los derechos humanos en un contexto de democratización estatal (Arias.et.al, 2012) y 2) el modelo de policía comunitaria como proyecto de proximidad entre agentes del orden y los ciudadanos (INSYDE, 2013).

9 En un sentido weberiano (Weber, 1922), la policía forma parte del aparato burocrático estatal. A su vez, la policía en acción presenta ante el ciudadano encuentros cotidianos con esa burocracia estatal. Por tanto, el policiamiento es el Estado burocrático en acción (Gupta, 1995; Mitchell, 1999). La evidencia sobre la naturaleza de esos contactos cotidianos entre policía y sociedad distan del ideario liberal, mostrando en cambio la reproducción social de prácticas sistémicas de violencia y corrupción.

10 *Gubernamentalidad*, como se tratará en este apartado, es una noción teórica propuesta por Foucault para entender el arte de gobierno y control de la población, en el contexto de la yuxtaposición del poder soberano y el poder disciplinario.

11 Clases del 29 de marzo y del 5 de abril de 1978.

sus clases en el Collège de France del ciclo 1977-1978. En dicho curso, el autor francés abordó la genealogía de la policía como arte de gobernar en el Antiguo Régimen; como mecanismo de administración de las fuerzas del Estado y a la vez de mantenimiento del orden interno.

La noción de policía se transformó, a decir del mismo autor, tras el surgimiento del mercantilismo y la Economía Política en el siglo XVIII europeo. Desde entonces, la policía acotó sus funciones a labores de vigilancia y control de las poblaciones (como la conocemos ahora), en una concepción más relacionada con el poder disciplinario, mismo que ya había sido objeto del análisis de Foucault en una de sus clases de 1973¹², publicada en el libro *El poder psiquiátrico*. El estudio de estas tres clases de Foucault es el eje de este subapartado, a fin de entender el origen de la policía como maquinaria estatal y gubernamental, originalmente ocupada del bienestar social-estatal y hoy en día dirigida tanto al ejercicio del poder soberano, como del poder disciplinario y la biopolítica; triángulo que Foucault identificó en 1978 bajo la noción de *gubernamentalidad*.

Los diversos ámbitos del poder tratados por Foucault, en su aplicación a la policía contemporánea, no pueden tratarse de manera sucesiva o sustitutiva, sino de forma convergente, empalmada en el mecanismo englobante propuesto por él mismo: la gubernamentalidad¹³. El poder soberano no desapareció ante la emergencia del poder disciplinario, así como la función de administración estatal toma nueva fuerza en la burocracia contemporánea. Si bien la policía ya no se ocupa ampliamente de la salud o del número de habitantes, sigue siendo una institución del poder burocrático a la vez que la entidad vigilante de los cuerpos bajo una soberanía. La policía fue institución gubernamental en la hiperburocratización del Antiguo Régimen y lo es en el neoliberalismo hipersecuritizado. La policía también continúa generando resistencias, contra conductas en aquellos que tratan de escapar del ojo vigilante del Estado.

Soberanía, disciplina y biopolítica no son paradigmas en competencia sino tecnologías políticas¹⁴ que hasta nuestros días condensan desarrollos de diversas épocas (Johnson, 2014). La policía moderna utiliza tanto técnicas legales como tácticas disciplinarias, métodos de normalización, manejo biopolítico y regulaciones económicas. El control cotidiano ejercido por la policía es soberano porque emana de un mandato gubernamental, es disciplinario porque es jerarquizado y estructurado en planificaciones estatales, y es biopolítico porque se ejerce sobre los cuerpos de los ciudadanos.

La policía de nuestros días pretende controlar la vida de la población con tecnologías de vigilancia, bases de datos sofisticadas, registros permanentes (Herbert, 1996); tal como lo hacía en siglos pasados, aún pretende conducir la conducta humana. La policía es una agencia disciplinaria que asume el modelo panóptico de la vigilancia permanente, para ello desarrolla herramientas de georreferenciación en tiempo real y genera abundantes estadísticas sobre su actuación y la de las personas.

12 Clase del 21 de noviembre de 1973.

13 Es esta una lectura coincidente con la de Johnson (2014: 17), para quien la gubernamentalidad es el “esquema que incorpora todas las tecnologías políticas foucaultianas y sus particulares aplicaciones de poder”.

14 Conjunto de estrategias de disciplinamiento, saber y dominio que, por medio de prácticas, instrumentos, dispositivos, técnicas y procedimientos, forman sujetos.

Los tres componentes de la definición de Foucault (1978a: 136) sobre la gubernamentalidad, permiten identificar una función policial plenamente ajustada a esa forma convergente de poder. En primera instancia, Foucault (*Ibid.*) define a la gubernamentalidad como el “conjunto constituido por las instituciones, los procedimientos, análisis y reflexiones, los cálculos y las tácticas que permiten ejercer esa forma bien específica, aunque muy compleja, de poder que tiene por blanco principal la población, por forma mayor de saber la economía política y por instrumento técnico esencial los dispositivos de seguridad”. La policía contemporánea es un dispositivo de seguridad que emplea tácticas sofisticadas para la vigilancia y control permanente de la población. Incluso, las tecnologías de control abarcan a los propios agentes policiales. Adicionalmente, la propia población, bajo esquemas vigilantistas, se auto-controla con mecanismos de seguridad como los sistemas de videovigilancia y las redes vecinales de autoespionaje.

En segundo término, la gubernamentalidad es: “la tendencia, la línea de fuerza que, en todo Occidente, no dejó de conducir, y desde hace mucho, hacia la preeminencia del tipo de poder que podemos llamar <gobierno> sobre todos los demás: soberanía, disciplina, y que indujo, por un lado, el desarrollo de toda una serie de aparatos específicos de gobierno, y por otro el desarrollo de toda una serie de saberes” (*Ibid.*). La policía contemporánea puede concebirse como un aparato específico de gobierno, pues es una institución que, aunque no abarca ahora la amplitud temática del Antiguo Régimen, sí tiene la misión de someter a control a los grupos sociales por medio de saberes diversos de vigilancia y castigo.

En tercera instancia, Foucault (*Ibid.*) define a la gubernamentalidad como “el proceso, o mejor dicho, como el resultado del proceso en virtud del cual el Estado de justicia de la Edad Media, convertido en Estado administrativo durante los siglos XV y XVI, se <gubernamentalizó> poco a poco”. La policía como comunidad sometida a una autoridad pública se transformó en un mecanismo administrativo del orden estatal, para acotarse, desde la segunda mitad del siglo XVIII y hasta la fecha, como la estructura gubernamental garante del orden público. No es posible un ejercicio de poder sin el auxilio de la policía como gendarme del *status quo* de la dominación.

La burocracia estatal del siglo XXI, de la cual la policía contemporánea forma parte, cumple funciones muy similares a la policía del XVIII. La sociedad y el Estado valoran hoy que una buena policía sea compatible con un buen gobierno, con resultados de eficiencia burocrática en la administración de las personas y sus conductas. La policía contemporánea hereda las funciones burocráticas del Antiguo Régimen y da forma a tecnologías propias del poder disciplinario.

La policía en el tránsito del Antiguo Régimen al Estado Moderno¹⁵

El arte de gobernar en el Antiguo Régimen, configuró, a decir de Foucault (1978b), dos tecnologías políticas: los ejércitos profesionales y la policía; pero

15 Foucault (1978b, 1978c) estudia esta transición estrictamente para el contexto europeo; la génesis de lo policial para otras latitudes es una tarea pendiente que escapa a los alcances de este ensayo.

no una policía con placa, arma y uniforme como la conocemos hoy en día, sino una institución encargada de asegurar el orden, el crecimiento de las fuerzas del Estado y condiciones mínimas de bienestar de la población.¹⁶

Es a partir del siglo XVII que la policía se vincula al buen orden interior del Estado y al crecimiento de sus fuerzas, es decir, a su “esplendor” (Foucault, 1978b: 358). Turquet de Mayerne definió en 1611 a la policía como: “todo lo que puede dar ornamento, forma y esplendor a la ciudad” (*Ibidem*). Mientras Hohental la definió en 1778 como: el “conjunto de los medios conducentes al esplendor de la integridad del Estado y a la dicha de todos los ciudadanos” (*Ibid.*)¹⁷.

La policía estuvo estrechamente vinculada a la administración de los Estados europeos. Para Von Justi, la policía del siglo XVIII era “el conjunto de las leyes y reglamentos que conciernen al interior de un Estado y se consagran a consolidar y acrecentar su poder y hacer un buen uso de sus fuerzas” (*Ibid.*: 359). La paradoja de la policía era entonces hacer crecer las fuerzas del Estado, pero a la vez mantener el orden en él; es decir, se pretendía un equilibrio, mismo que pudo verificarse por medio de la estadística: “el saber del Estado sobre el Estado, entendido como saber de sí de éste, pero también saber de los otros Estados” (*Ibid.*: 362).

No existía por tanto diferencia entre policía y arte de gobernar. También en los siglos XVII y XVIII, la policía fue objeto de estudio académico, por tanto, en Alemania se formaron “administradores que debían ocuparse del desarrollo de las fuerzas del Estado y de reflexión sobre las técnicas idóneas para permitir el crecimiento de esas fuerzas” (*Ibid.*: 364). Se acudía a la universidad para ilustrarse en el arte de dar esplendor a una ciudad: el arte de gobernar. La Oficina de Policía propuesta por Turquet de Mayerne en 1611 debía ser administrada por uno de esos profesionales formados en la *Polizeiwissenschaft*, quien tendría a su cargo también una función moral como encargado de “fomentar en el pueblo una singular práctica de modestia, caridad, lealtad, industria y buenas migas” (*Ibid.*: 366). Dicha Oficina, siguiendo con el mismo autor, instruía a niños y jóvenes, para que a sus 25 años registrasen su profesión y modo de vida. La policía administraba la vida de los súbditos; era una función estatal primordial junto con la justicia, el ejército y la hacienda.

La policía se preocupaba por el bienestar de la población, pues la buena calidad del Estado dependía de la buena calidad de sus elementos, por eso controlaba la actividad de los hombres y se preocupaba porque estos fueran un número suficiente para garantizar el esplendor de la ciudad. Las necesidades de la vida eran por tanto prioridad para la policía encargada de mantener la vida de la población mediante la regulación de los artículos de primera necesidad, como los granos (*Ibid.*: 372).

La salud también era objeto de la policía. Sanidad no sólo de las personas sino del espacio urbano. La policía se encargaba de que los hombres trabajasen, con buenas condiciones de salud y en situación de obediencia. La circulación de estos hombres y de las mercancías producidas por ellos también era objeto

16 Esa noción de policía fue funcional en Europa en el siglo XVII y la primera mitad del XVIII. Anteriormente, en los siglos XV y XVI, Foucault (1978b) identifica que la policía era una forma de comunidad o asociación bajo una autoridad pública.

17 Con base en esas fuentes, Foucault (1978b) afirma que el esplendor del Estado como orden visible fue el objeto de la policía en los siglos XVII y XVIII.

de la función policial. La policía regía las condiciones de coexistencia entre los hombres de los siglos XVII y XVIII, todo en beneficio de las fuerzas del Estado.

La policía no sólo aseguraba la vida de los hombres sino la comunicación efectiva entre los coexistentes, su felicidad articulada con la fuerza del Estado. La policía se encargaba de “hacer de la dicha de los hombres la utilidad del Estado, hacer de su dicha la fuerza misma del Estado” (*Ibid.*: 377). El esplendor de la república y la felicidad de los súbditos configuraban así el bienestar.

Para inicios del siglo XVIII, la policía era tan abarcadora que se encargaba prácticamente de todo aquello que competía al Estado sobre la conservación de la vida de sus súbditos. Foucault (1978c: 381) cita un compendio de Delamare sobre ciencias de la policía, donde se identifica que ésta se ocupaba al menos de once ámbitos: “la Religión; la Disciplina de las costumbres; la Salud; los Víveres; la Seguridad y la Tranquilidad pública; la Vialidad; las Ciencias y las Artes Liberales; el Comercio, las Manufacturas y las Artes Mecánicas; los Servidores Domésticos, los Peones y los Pobres”. Además, la policía se ocupaba de regular los “encantos de la vida”, como el teatro y los juegos (*Ibidem*: 382). Tal amplitud de objetos de la policía la convertían en “una monstruosa burocracia administrativa” (Johnson, 2014: 13).

La policía era eminentemente urbana y mercantil, pues se ocupaba de la reglamentación de los problemas de la ciudad, de las calles, las plazas, los mercados, la circulación de mercancías. De hecho, gracias a la administración de la policía fue posible la existencia de la urbanidad; ejercer la policía y la urbanización en el siglo XVII y a inicios del XVIII eran, a decir de Foucault (1978c: 385), la misma cosa. El arte de gobernar en este tiempo obedecía a la razón de Estado; la policía era el ejercicio soberano del poder mediante la reglamentación y la disciplina de la población.

Ahora bien, tal orden policial entró en crisis ante los problemas económicos y de circulación de granos en el siglo XVIII. La reglamentación policial sobre los granos fue disfuncional, pues el mercado obedecía a otra regulación, una más espontánea, además de que económicamente el amplio número de población no se concebía como un bien de por sí. El Estado entonces no sólo debía ocuparse de súbditos sino de una sociedad civil. El buen gobierno, por tanto, ya no dependería sólo de la policía, sino de las decisiones del Estado en uso de la nueva Economía Política como conocimiento, como racionalidad científica. Se articula así una cadena de poder, saber, gobierno y ciencia que configura una nueva gubernamentalidad para nuevas formas de población. Nacen la medicina social, la higiene pública y la demografía como saberes para el manejo de la población.

En el contexto mercantilista de los Estados modernos en Europa, la policía deja de ocuparse de las fuerzas del Estado y el orden interno, para delimitar su función como “instrumento por medio del cual se impedirá la aparición de cierta cantidad de desórdenes” (*Ibid.*: 404). La policía, como hasta ahora, se ocupará de la eliminación de desórdenes y asumirá por tanto una función preponderantemente represiva. Por tanto, en la genealogía del Estado moderno, “tenemos entonces la economía, el manejo de la población, el derecho con el aparato judicial, el respeto de las libertades, un aparato policial, un aparato diplomático, un aparato militar” (*Ibid.*: 405). La policía, a partir de entonces, cumple funciones dentro de lo que Foucault (1973) ya había identificado como poder disciplinario.

Policía y poder disciplinario

Desde su génesis como administración de la fuerza del Estado y su orden interno, hasta sus funciones modernas de vigilancia y control sobre los cuerpos, la policía es un canal del poder disciplinario entendido éste como una forma “capilar”, pues logra tocar los cuerpos, los comportamientos y palabras (Foucault, 1973: 59).

En la perspectiva de Foucault (1973), el poder disciplinario que implica el contacto cuerpo-poder, es sustituto del poder soberano como relación asimétrica entre soberano y súbdito. Esa sustitución se puede ilustrar con el trato de los delincuentes, quienes bajo el poder soberano eran castigados con tortura, mientras el poder disciplinario además los confina en prisiones (Johnson, 2014: 6). Mientras el poder soberano puede derivar en violencia, en la guerra misma, y no implica una jerarquía exhaustiva; el poder disciplinario sí perfecciona relaciones jerárquicas planificadas.

En la relación de soberanía no importan los cuerpos individuales, pues las relaciones de soberanía se ejercen sobre formas por encima de la individualidad, como las familias, los usuarios, una multiplicidad de cuerpos. El poder disciplinario, en cambio, es una captura total: “captura exhaustiva del cuerpo, los gestos, el tiempo, el comportamiento del individuo” (Foucault, 1973: 59). La policía como institución disciplinaria, jerarquizada a su interior y con esquemas generalmente planificados de vigilancia y disciplinamiento de la sociedad civil, controla el cuerpo de sus agentes y de sus vigilados.

El poder disciplinario es posible, señala Foucault, con el instrumento de la escritura: el registro de todo lo que hace y dice el individuo; la omni visibilidad (Foucault, 1973: 69). Desde la segunda mitad del siglo XVIII, cuando la policía reduce sus funciones al control y la vigilancia, la escritura se convierte en una de sus herramientas principales. El registro de sospechosos y detenidos forma un cerco perpetuo, de carácter panóptico, sobre los cuerpos sujetos a la vigilancia policial constante.

El rigor en la jerarquía y clasificación relativamente funcional al interior del cuerpo policial, es difícil de obtener en el exterior, en las poblaciones vigiladas, pues siempre hay algo inclasificable, elementos que escapan a la vigilancia, como los desertores del Ejército, los débiles mentales en el sistema escolar o los delincuentes como grupo irreductible de la disciplina policial (Foucault, 1973: 76). El poder disciplinario es anomizante, es decir, poner a distancia a los irreductibles e inventa sistemas de “recuperación” para ellos, como la prisión.

Mientras el soberano es único e imprime su estilo personal de ejercicio del poder, en el sistema disciplinario el poder es ejercido por funcionarios que cumplen funciones, por tanto son sustituibles. El poder disciplinario, en síntesis, es una “serie constituida por la función sujeto, la singularidad somática, la mirada perpetua, la escritura, el mecanismo de castigo infinitesimal, la proyección de la psique y, por último, la división normal-anormal” (*Ibid.*: 77). Los individuos bajo este poder son cuerpos sujetos, atrapados en un sistema de vigilancia y sometidos a la normalización. La policía es una institución encargada de mantenerlos en esa condición, a pesar de que el discurso democrático-liberal idealiza una policía amiga, cercana a la ciudadanía que supuestamente sirve.

El poder disciplinario en la policía latinoamericana

La literatura latinoamericana sobre las culturas policiales permite ilustrar algunos rasgos característicos del poder disciplinario presentes en la policía. Cuando un civil entra a la policía, entra a un régimen disciplinario que lo distingue de los no uniformados (Garriga y Melotto, 2012). Ser agente policial es adaptarse a la dinámica de la institución burocrática, incluso si está se separa de un ideal democrático y funciona como engranaje criminal.

Guardar silencio y asimilarse a la dinámica organizacional es el mecanismo de sobrevivencia dentro de la institución policial latinoamericana. Entrar a la policía es asumir una nueva visión del mundo, desempeñar un papel impuesto por la disciplina institucional y por la representación que la propia sociedad tiene sobre los agentes de control (Garriga y Melotto, 2012; Linhares y Paes, 2010). Evidentemente, hay resistencia a esa disciplina impuesta al interior de la policía y no todos los agentes “establecen un vínculo persistente con la organización, de modo que la visión organizacional del mundo puede ser incorporada, rechazada o subvertida” (Linhares y Paes, 2010: 635). La institución policial moldea personalidades y conductas.

Tan importante es la escritura para la policía, que Azaola y Ruiz (2009) señalan que los propios policías son “de papel”, pues en el caso mexicano, la policía tiene a la escritura como su herramienta primordial, así sea para simular que se trabaja y encubrir la corrupción. La Policía Judicial de la Ciudad de México, señalan estos autores, realiza por ejemplo reportes de investigaciones que nunca ha hecho y altera datos para beneficio personal y de grupo (Azaola y Ruiz, 2009: 109).

Los dispositivos de seguridad propios del poder disciplinario se articulan entre sí y a su interior forman un espíritu de cuerpo, un “nosotros policial” o una “familia policial”, que pretende homogeneizar el ser y hacer de los sujetos que lo conforman (Garriga y Melotto, 2012; Linhares y Paes, 2010). Ese espíritu de cuerpo es un mecanismo de autoprotección de los agentes, quienes signan pactos de silencio sobre conductas ilegales en las que incurren en conjunto.

El orden de lo policial latinoamericano (Suárez, 2017), incluye una forma particular de subcultura que se pretende dominante al interior de la institución, misma que se caracteriza por atributos estereotípicamente masculinos: valentía, vocación, riesgo, dominación, autoridad, fuerza física, contención emocional (Chacón y Trujillo, 2009; Garriga y Melotto, 2012; López et. al., 2017; Tena, 2017). Esa masculinidad dominante es impuesta a mujeres policía y a varones que no asumen esos patrones dominantes.

La policía como agencia del control de las poblaciones, tal como lo evidenció Foucault para el caso europeo, parece no ser un modelo tan distante a realidades como la latinoamericana. En el caso de América Latina, se comienza a hablar de reforma policial a partir de los procesos de democratización procedimental de los años ochenta y noventa del siglo XX, tiempo coincidente con el incremento del crimen y la violencia en la región, así como con políticas de ajuste estructural y reforma del Estado.

La ineficacia de las instituciones policiales de la región está acompañada de su participación en redes de corrupción e incluso en actividades de gestión de la actividad delictiva, que les permite obtener recursos de fuentes ilegales (Amnistía Internacional, 2017; Arias et. al., 2012). Ello justifica la propuesta

de reformas policiales que modifiquen la estructura policial en lo normativo y organizacional, así como en la vinculación entre estas instituciones y la comunidad, buscando con ello desmontar problemas arraigados como la corrupción y el abuso de poder.

En el caso mexicano, existe un consenso social sobre el estereotipo de la policía como institución corrupta (Azaola y Ruiz, 2009). La policía en México no se ve como entidad separada de la criminalidad, sino como grupo estrechamente vinculado con ella; la omisión de servicio y abuso de autoridad son también atributos comunes. “Los policías ven <normalizada> su identidad negativa” (*Ibidem*: 28) y por tanto racionalizan (justifican) su conducta corrupta y violenta hacia la sociedad. El estigma social de la policía se forma del cumplimiento del estereotipo negativo, verificado en experiencias reales de los propios ciudadanos.

Policía ideal vs policía real

La democracia liberal tiene un ideario donde las elecciones libres y la participación ciudadana acotada a la legalidad son los baluartes del orden de dominación establecido. Dentro de las instituciones de este ideario, la policía es concebida, en proyecto, como una agencia del orden, acotada por la ley, controlada en su actuación y respetuosa de los derechos humanos de los ciudadanos a los que supuestamente se debe. Este imaginario choca con una realidad donde la policía y sus agentes someten a la población, ejercen violencia y son un engranaje más de la burocracia como dominación legalizada y racional.

La policía idealizada por la democracia liberal

El proyecto de reforma policial democrática implica cambios doctrinarios, en la concepción de las políticas de seguridad, así como transformación de la cultura policial, los procesos operativos de la policía y su propio diseño institucional (Arias et. al.; 2012; Carrión, 2007; Villalobos, 2007). Una policía, según la idealización liberal, es afín a mecanismos de transparencia, rendición de cuentas, desmilitarización y control de sus acciones. La policía en la democracia procedimental define como su objetivo la salvaguarda de los derechos ciudadanos, estimulando la prevención como medida prioritaria, antes de la represión vista como último recurso, siempre con controles como la normatividad sobre el uso racional y proporcional de la fuerza. El proyecto de la reforma policial también busca la descentralización de la institución, donde se incorporan mecanismos de control interno y externo, así como procesos de profesionalización y especialización.

Desde la idealización liberal, si no existe un control democrático sobre las instituciones de seguridad, la policía funciona como ente de poder autónomo, autoritario y violento hacia la sociedad. La reforma policial busca construir un modelo civil de policía fundamentado en diez características principales (Arias, et. al., 2012: 25-37): 1) La policía, elemento fundamental en la construcción de un Estado fuerte y legítimo; 2) una institución desmilitarizada; 3) pública, civilista y no política; 4) con claridad en sus funciones; 5) con un

modelo y estructura orgánica apropiados; 6) formada y capacitada adecuadamente; 7) bien equipada; 8) cercana a los gobiernos locales; 9) próxima a la comunidad y 10) con controles internos y externos.

La reforma policial es un “proceso diversificado y complejo de reestructuración doctrinaria, orgánica y funcional” (*Ibidem*: 51). Esta transformación implica la profesionalización de la policía, es decir, su perfeccionamiento como agencia de la gubernamentalidad. El enfoque cultural y operativo de la policía comunitaria es paradigmático dentro del ideario de la función policial en democracia. Este modelo policial idealizado cumple, teóricamente, con una ruptura de las barreras entre policía y comunidad, logrando así la implementación de acciones preventivas y el respeto a los derechos de los ciudadanos (INSYDE, 2013).

El modelo de policía comunitaria es el proyecto de un dispositivo de seguridad perfeccionado que incluya a la propia población como sujeto y objeto de su dominación. Esto en concordancia con los nuevos mecanismos de gobernanza y coproducción de la seguridad; es decir, el proyecto liberal de control, vigilancia y disciplina sobre los cuerpos voluntariamente dóciles.

La policía burocrática realmente existente

La policía es la institución burocrática que permite al Estado vigilar y asegurar que las leyes del orden de dominación se cumplan. Para Castoriadis (1990) la burocracia privatiza la autonomía de los sujetos, por tanto, la policía no sería un espacio político para revertir el orden de la dominación, sino un espacio público estatal que delimita lo instituido. Siguiendo al mismo autor, hay una burocracia en el momento en que existe una jerarquía y una división entre quienes dirigen y quienes ejecutan (Castoriadis, 1990). La policía es burocrática porque es jerárquica, se especializa en la vigilancia, el control y la represión; ejecuta las órdenes de la soberanía estatal.

Por dominación, apunta Weber (1922: 43), “debe entenderse la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato determinado contenido entre personas dadas”. Es la policía la institución estatal encargada de asegurar la obediencia de las personas sujetas a la dominación racional de la ley. El Estado, por medio de sus instituciones, con el rol preponderante de la policía, busca la disciplina de la población. Por disciplina, retomando al mismo Weber (1922: 43), “debe entenderse la probabilidad de encontrar obediencia para un mandato por parte de un conjunto de personas que, en virtud de actitudes arraigadas, sea pronta, simple y automática”. El cuadro administrativo de la dominación estatal necesita de la policía para mantener su legitimidad. Ante esto, basta recordar la clásica definición de Estado aportada por Weber (1922: 44): “un *instituto político* de actividad continuada, cuando y en la medida en que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión del *monopolio legítimo* de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente”.

La policía es una institución de poder disciplinario, pues vigila, controla y, si es necesario, somete a la población; es quizá el más vital de los dispositivos de seguridad en el Estado capitalista. La policía forma parte del gobierno que busca la disciplina de los gobernados. La actuación de la policía al detener a quienes rompen con la ley corresponde a una práctica estatal; cuando la policía realiza un operativo, vemos al Estado en acción.

Para Timothy Mitchell (1999), el Estado es tanto fuerza material como construcción ideológica. Funciona como un sistema de prácticas institucionales, a la vez que es una simbolización generada por ellas. Por eso el Estado, en sus formas ideológicas, puede verse en prácticas cotidianas, como en los encuentros policía-ciudadano. El Estado no es por tanto una maquinaria de intenciones, es idea y práctica. Es la noción del orden y es la policía, entre todas las demás instituciones, en acción.

El Estado aparenta ser una estructura separada de la sociedad, pero a la vez esa estructura es creada por y creadora de subjetividades particulares; crea por tanto no sólo a una institución policial sino a un tipo, a un perfil de policía. Cuando un Estado busca la unidad nacional, aparenta una estructura, pero también crea sujetos, como los militares o los policías, que mantienen esa estructura y reproducen un sistema de prácticas disciplinarias. El efecto del Estado (Mitchell, 1999), es la totalidad inmaterial que parece existir aparte del mundo material de la sociedad.

La vida cotidiana es el espacio privilegiado para observar al Estado (Gupta, 1995), sus prácticas (como la corrupción policial) y las construcciones discursivas que lo configuran (como el discurso sobre la corrupción que aparece en los periódicos). Los encuentros cotidianos y las representaciones generan una idea del Estado: un Estado imaginado. Las prácticas policiales de abuso y corrupción coinciden con el discurso social negativo que existe sobre la institución policial y sus agentes. Construir al Estado es imaginarlo (interiorizarlo, representarlo) y practicarlo a la vez. Cuando la policía actúa, hace Estado.

Los policías son estigmatizados por una sociedad que los observa, en la práctica, como distantes a las expectativas normativas de lo que se espera de la institución policial. El contraste de una identidad social virtual con una identidad social real se presenta en la forma de la policía idealizada en contraposición a la policía realmente existente.

Política vs Policía

La gubernamentalidad provoca “contraconductas” o movimientos de resistencia (Foucault, 1978c: 407-408): 1) la formación de una escatología en que la sociedad civil se impondrá al Estado; 2) se rompen los vínculos de obediencia de la razón de Estado, emergiendo la revuelta, la sedición, la ruptura, la revolución; y 3) el Estado ya no es el poseedor de la verdad, pues la sociedad puede ser dueña de su propia verdad. Esas contraconductas son evidentemente antipoliciales, son políticas si por política se concibe una irrupción que rompe con el orden impuesto por la dominación y sus poderes.

La irrupción política subvierte el orden de dominación. La política aparece como disputa por la libertad y la igualdad. Mientras en la *polis* griega la política se daba entre varones iguales entre ellos y liberados del mundo de la necesidad gracias a las mujeres y los esclavos (Arendt, 1958), en la política contemporánea, los grupos excluidos de la esfera pública irrumpen para ejercer su discurso y su acción en ese espacio de conflicto.

Actuar políticamente, por tanto, no es sólo seguir el orden de la dominación policial¹⁸ sino irrumpir en él para tomar la voz. Benjamin Arditi (2010:

18 Entendido aquí lo policial en sentido amplio no sólo como institución armada dedicada a

15) destaca que el “imaginario liberal” concibe una política de libre elección, representatividad, neutralidad estatal y legalidad.

Hacer política es irrumpir en ese orden de dominación. Arditi (2010: 16) nos recuerda que “trabajadores y mujeres hicieron política mucho antes de conquistar el derecho a voto a medida que se organizaban en colectivos que protestaban por su exclusión del espacio ciudadano”. La política no es lo que el Estado nos permite hacer, es la irrupción en el *status quo*. Para Rancière (1996), es el desacuerdo y no el consenso lo que caracteriza a la política, es el rompimiento del orden de la dominación; del “reparto de lo sensible”, es decir, del dictado sobre lo que se puede y lo que no se puede hacer: la policía. Cuando lo imposible ocurrió, es que hubo política. La política es una irrupción para verificar la igualdad en un espacio negado. La política, nos dice Rancière (1996: 69), es “un accidente siempre provisorio en la historia de las formas de dominación”. Hacen política quienes no habían sido incorporados en el orden instituido, como las mujeres a quienes se negó el acceso a posiciones laborales¹⁹. Para la política como irrupción otro mundo es posible desde el momento en que los ciudadanos luchan por su advenimiento.

La política es la contraparte de la policía. Cuando los ciudadanos hacen política se revelan a la sujeción policial, trabajan por subvertir la dominación y construyen una democracia insurgente que lucha contra el Estado (Abensour, 2012). La irrupción de la política se antepone por tanto a la pretensión unificadora y totalizante del Estado, a su policía. La interrupción de la continuidad policial es una resistencia a la unificación. Esta concepción hace por tanto imposible pensar en una función policial democrática. El Estado -y su policía, nos señala Abensour (2012:36), “no es la última palabra de lo político, su realización. Todo lo contrario, no es sino la forma sistemática, destructiva, del *todos unos* en nombre del Uno”.

Para el ideario liberal la policía sí puede ser democrática pues por democracia entiende a un régimen político, en cambio, la noción de la política como irrupción concibe a la democracia como una acción, como la aparición del pueblo en la escena política, en resistencia a la dominación. La policía estatal pretende organizar y totalizar la vida social, lo logra en tanto la sociedad permanece en obediencia, en orden. La irrupción de una política democrática sería por tanto ese desorden que se resiste a ser gobernado.

Conclusiones

La policía es una institución gubernamental en el sentido foucaultiano del término; es decir, es un instrumento del Estado, funcional para el sometimiento de la población al orden de la dominación. Es una institución que, como ocurría en los siglos XVII y XVIII en Europa, maneja las poblaciones, si bien ya

la vigilancia y el control; es decir, policía el sentido de gubernamentalidad, como orden de la dominación, como arte de gobernar que conjuga la función de soberanía, disciplina y biopoder.

19 La policía como institución del poder masculino dentro del espacio público estatal se pone en entredicho, por ejemplo, cuando las mujeres irrumpen políticamente ahí y, al no siempre asumir los roles dominantes, configuran nuevas formas de ser agente policial. Cuando las mujeres comenzaron a trabajar en la policía, su irrupción fue política, no sólo personal, correspondió a un proceso colectivo por ganar espacios estatales otrora negados.

no con la amplitud de esa época, sí con medios perfeccionados de vigilancia y control de los cuerpos -incluidos los de sus propios agentes-. Los saberes de vigilancia y control han avanzado, así como sus técnicas, tácticas y tecnologías que hoy en día incluyen incluso a la propia población como sujeto y objeto de su dominación. Esto lo vemos en las promesas democrático-procedimentales del liberalismo creyente en una función policial próxima a la comunidad y en la concepción de una institución policial reformada que sirva a los ciudadanos más que vigilarlos y castigarlos.

El poder disciplinario, soberano y biopolítico tiene en la policía quizá a su arma más poderosa, pues es una agencia del orden en contacto cotidiano con la población, es el primer referente que tienen los ciudadanos sobre el Estado en acción. Esos encuentros cotidianos con la burocracia indignan a sociedades que, como las latinoamericanas, padecen del abuso sistemático de una policía alejada del ideal democrático. Ante ello, la sociedad puede tomar dos rutas, o bien crear posibilidades de mejora de una policía que domine sin violencia y con respeto a los derechos humanos; o, por otro lado, puede ejercer su acción política como irrupción contra el Estado y por tanto contra el orden policial. La normalidad en nuestros tiempos es el primer camino, el segundo es aún aquella escatología como conducta naciente de la propia policía: la resistencia.

Referencias

- Abensour, Miguel [2012] (2017) *La democracia contra el Estado. Marx y el momento maquiaveliano*, Catarata, Madrid.
- Amnistía Internacional (2017) *Falsas sospechas. Detenciones arbitrarias por la policía en México*, Londres.
- Arditi, Benjamín (2010) *La política en los bordes del liberalismo. Diferencia, populismo, revolución, emancipación*, Gedisa, México.
- Arendt, Hannah [1958] (2005) *La condición humana*, Paidós, Barcelona, Cap. II “La esfera pública y la privada”, pp. 51-106.
- Arias, Patricia; Héctor Rosada-Granados y Marcelo Fabián Saín (2012) *Reformas policiales en América Latina. Principios y lineamientos progresistas*, Friedrich Ebert Stiftung, Bogotá, Colombia.
- Azaola Garrido, Elena y Miguel Ángel Ruiz Torres (2009) *Investigadores de papel. Poder y derechos humanos entre la Policía Judicial de la Ciudad de México*, Ediciones Fontamara, México.
- Azpuru, Dinorah et. al. (2007) *Construyendo la democracia en sociedades posconflicto. Un enfoque comparado entre Guatemala y El Salvador*, IDRC-CRDI, F&G editores, Guatemala.
- Carrión, Fernando (2007) “Reforma policial: ¿Realidad ineludible de una nueva doctrina de seguridad? en: *URVIO, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, No 2, FLACSO Ecuador, Quito, septiembre, pp. 5-22.
- Castoriadis, Cornelius (1990) “Mercado, capitalismo, democracia”, entrevista realizada por Peter Dews y Peter Osborne en febrero, en: Castoriadis, C. (2006) *Una sociedad a la deriva. Entrevistas y debates (1974-1997)*, Katz Editores, Buenos Aires, 2006, pp. 223-228.

- Chacón Chávez, Andrea y Andrés Trujillo Lentini (2009) “La relación ignorada: la construcción social y personal de la identidad del policía de barrios y urbanizaciones de Baruta” en: *Temas de coyuntura*, Núm. 60, diciembre, pp. 7-51.
- Foucault, Michel [1978a] (2006) “Clase del 1º de febrero de 1978” en: Foucault, Michel, *Seguridad, territorio, población: Curso en el Collège de France: 1977-1978*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, Argentina, pp. 109-138.
- Foucault, Michel [1978b] (2006) “Clase del 29 de marzo de 1978” en: Foucault, Michel, *Op. Cit.*, pp.355-378.
- Foucault, Michel [1978c] (2006) “Clase del 5 de abril de 1978” en: Foucault, Michel, *Op. Cit.*, pp.379-409.
- Foucault, Michel [1973] (2007) “Clase del 21 de noviembre de 1973” en: Foucault, Michel, *El poder psiquiátrico: Curso en el Collège de France: 1973-1974*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, Argentina, pp. 57-80.
- Fuentes Díaz, Antonio (2012) “Necropolítica y excepción. Apuntes sobre gobierno, violencia y subjetividad en México y Centroamérica” en: Fuentes Díaz, Antonio (Edit.) *Necro-política. Violencia y excepción en América Latina*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla/ Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades “Alfonso Vélaz Pliego”, México, pp. 33-50.
- Garriga Zucal, José y Mariano Melotto (2012) “La diversidad (in)visible. Identidad(es) entre policías bonaerenses” en: *Avá*, No 22, Dossier: Sujetos y formas de control social, pp. 77-96.
- Gupta, Akhil [1995] (2006) “Blurred Boundaries: The Discourse of Corruption, the Culture of Politics, and the Imagined State” en: Sharma, Aradhana y Akhil Gupta (Edits.) *The Anthropology of the State. A reader*, Blackwell Publishing, pp. 211-242.
- Herbert, Steve (1996) “The geopolitics of the police: Foucault, disciplinary power and the tactics of the Los Angeles Police Department” en: *Political Geography*, Vol. 15, No 1, UK, pp. 47-57.
- Instituto para la Seguridad y la Democracia (2013) *Policía comunitaria. Conceptos, métodos y escenarios de aplicación*, INSYDE/ USAID, México.
- Johnson, Andrew (2014) “Foucault: Critical theory of the Police in a Neoliberal Age” en: *Theoria*, Issue 141, Vol. 61, No 4, diciembre, pp. 5-29.
- Linhares Perdigão de Moraes, Lucilio y Ana Paula Paes (2010) “Identificação ou Resistência? Uma Análise da Constituição Subjetiva do Policial” en: *RAC*, Vol. 14, Núm. 4, Agosto, Curitiba, Brasil, pp. 633-650.
- López Guerrero, Jahel; Abigail Dely García López y Jimena Sánchez Barrenechea (2017) “Mujeres policía de la Ciudad de México: carga total de trabajo, acceso al tiempo de disfrute y al de reposición” en: Tena Guerrero, Olivia y Jahel López Guerrero (Coords.) *Mujeres en la policía. Miradas feministas sobre su experiencia y su entorno laboral*, UNAM-CEIICH, México, pp. 119-148
- Mitchell, Timothy [1999] (2006) “Society, Economy and the State Effect” en: Sharma, Aradhana y Akhil Gupta (Edits.) *Op. Cit.*, pp. 169-186.
- Pérez Zafrilla, Pedro Jesús (2017) *La democracia en cuestión. Los ciudadanos demandan una política diferente*, Editorial Biblioteca Nueva, Madrid.
- Rancière, Jacques (1996) *El desacuerdo. Política y filosofía*, Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires.

- Suárez de Garay, María Eugenia (2017) “Jefas policiales y sus posibilidades de liderazgo: el rol de las mujeres en la reforma policial democrática” en: Tena Guerrero, Olivia y Jahel López Guerrero (Coords.) *Op. Cit.*, pp. 283-316.
- Tena Guerrero, Olivia (2017) “Introducción” en: Tena Guerrero, Olivia y Jahel López Guerrero (Coords.) *Op. Cit.*, pp.11-38.
- Villalobos García, Luis (2007) “Enfoque institucional para la reforma policial y la rendición de cuentas” en: *URVIO, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, No 2, FLACSO Ecuador, Quito, septiembre, pp. 57-70.
- Weber, Max [1922] (1983) *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, Fondo de Cultura Económica, México.

Políticas públicas de atención de la criminalidad en América Latina: la supremacía de las políticas del sistema de justicia penal y el surgimiento de la prevención del delito

María Cecilia Jaramillo Minchel²⁰

Resumen

El presente artículo describe las principales medidas implementadas por los gobiernos de Latinoamérica para atender los problemas de inseguridad, criminalidad y violencia, destacando el énfasis que han tenido las estrategias del sistema penal por sobre las de prevención social del delito. Para ello se realiza un recorrido por las acciones ejecutadas en el sistema policial, judicial y carcelario, así como las estrategias de prevención. Se intenta presentar los argumentos y soportes teóricos que las justifican, así como los problemas y desafíos identificados en cada área. Con ello, se busca demostrar las debilidades y aspectos pendientes que enfrentan las políticas de seguridad en el continente para poder responder de manera eficaz a las necesidades en el contexto actual.

Palabras claves: Sistema penal- policía- cárcel – sistema judicial-preven- ción del delito.

Abstract

This article describes the main measures implemented by the Latin American governments to address the problems of insecurity, crime and violence, highli-

20 Maestra en Gobiernos y Asuntos Públicos de la UNAM, actualmente realizando el Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales en la misma universidad.

ghting the emphasis that the strategies of the penal system have had over those of social crime prevention. To this end, a review is made of the actions carried out in the police, judicial and prison systems, as well as prevention strategies. We try to present the arguments and theoretical support that justify them, as well as the problems and challenges identified in each area. With this, it seeks to demonstrate the weaknesses and pending issues facing security policies in the continent to be able to respond effectively to the needs of the current context.

Introducción

En los últimos años Latinoamérica se ha posicionado como la región más violenta del planeta (PNUD, 2010), en función de los altos niveles de homicidios que ocurren en sus países, alcanzando, en muchos de ellos, niveles epidémicos.²¹ A su vez, se presencia un panorama general de aumento de la mayoría de los delitos, de la violencia y de la percepción de inseguridad por parte de la ciudadanía. Tales situaciones se acrecientan para el caso de las principales zonas urbanas, teniendo como principales víctimas y victimarios a la población juvenil masculina (Dammert y Bailey, 2005).

En este contexto, los fenómenos de la inseguridad, la criminalidad y la violencia se posicionan entre los principales problemas para los países de la región, no sólo como problemas sociales que impactan directamente la calidad de vida de sus habitantes, sino también como problemas políticos que afectan los niveles de gobernabilidad y ponen en jaque a la institucionalidad encargada de atender dicha problemática. Así, *“la inseguridad ciudadana no sólo es una de las amenazas centrales de la convivencia civilizada y pacífica, sino también un desafío para la consolidación de la democracia y el Estado de Derecho”* (OEA, 2008, p.11).

Los problemas antes descritos han generado que, en los últimos años, los gobiernos de América Latina hayan enfocado la discusión de las políticas públicas en materia de seguridad en torno a cuáles serían las medidas y programas a corto, mediano y largo plazo más adecuados para enfrentar la violencia y la delincuencia, toda vez que, las estrategias desarrolladas tradicionalmente, centradas en el sistema penal, no han sido eficaces en la reducción y atención del fenómeno de la criminalidad. La discusión clásica en política pública de qué hacer y cómo hacerlo se vuelve necesario y vigente.

El debate en materia de construcción de la seguridad no ha estado exento de controversias políticas y técnicas, las cuales se han polarizado en términos de la dicotomía control –prevención, asumiendo, por un lado, posiciones a favor de medidas tipo Tolerancia Cero (endurecimiento de penas, detención por sospecha, etc.), y por otro lado, apoyando medidas de prevención de la delincuencia que buscan atender las causas o factores de riesgo que pueden favorecer la comisión de delito. Estas últimas suelen incluir como ejes centrales la participación ciudadana y la creación de organizaciones locales para promover la seguridad, propuestas consideradas por sus críticos como garantistas y poco eficaces.

21 La Organización Mundial de la Salud (OMS) ha definido que por sobre una tasa de 10 homicidios por 100 mil habitantes el problema de los homicidios puede ser considerado una epidemia.

Si bien en los espacios teóricos y académicos, estas disputas, entre la punición y la prevención, están relativamente resueltas a partir del reconocimiento de su complementariedad, en la práctica no se vislumbra tal consenso.

Al analizar la situación de América Latina es indudable la primacía que han tenido las políticas de seguridad pública, centradas en el control punitivo del fenómeno delictivo, a partir de las tradicionales acciones del sistema penal tales como el énfasis en las acciones policíacas, judiciales y de encarcelamiento. Sin embargo, en las últimas décadas, se ha comenzado a introducir en la mayoría de los países estrategias de prevención del delito, que si bien no alcanzan a posicionarse a la par de las otras medidas, al menos ya aparecen en el espectro de las estrategias de seguridad.

El objetivo del presente texto será entonces entregar un panorama general de las principales políticas públicas que han desarrollado los gobiernos latinoamericanos para responder a los problemas de inseguridad presentes en sus territorios, dando cuenta del énfasis puesto en las acciones impulsadas desde el sistema penal.²² De este modo, se reconoce la supremacía de un enfoque centrado en el castigo y la disuasión (como mecanismo para prevenir futuras conductas delictivas), por sobre la atención de las causas o factores generadores de estas problemáticas, en tanto políticas preventivas.

Para conocer este panorama la estructura de este documento se organiza en base a la presentación de dos apartados, primero el denominado *Políticas públicas de seguridad impulsadas desde las instituciones del sistema penal para el control y persecución de la criminalidad*, donde se describen las principales medidas implementadas en la región desde el enfoque de seguridad pública. Este estado del arte incluye como subapartados la descripción analítica de las medidas implementadas en el sistema policial, judicial y carcelario. Posteriormente, se presenta el apartado *Surgimiento del Enfoque de Prevención del Delito y la Inseguridad*, en el cual se describen las principales medidas desarrolladas en este ámbito y los desafíos que estas acciones encuentran para posicionarse en las estrategias de seguridad. Finalmente, se integra un apartado de *conclusiones* en el que se presentan algunas reflexiones en torno al por qué de la supremacía de las medidas de control por sobre las de prevención.

Políticas públicas de seguridad impulsadas desde las instituciones del sistema penal para el control y persecución de la criminalidad.

América Latina en su conjunto ha presenciado en los últimos años un incremento considerable de la situación de criminalidad y violencia, impactando en la tranquilidad y bienestar de su población, afectando, evidentemente, la calidad de vida de sus habitantes.

Sumado a ello, se puede verificar la aparición y/o consolidación de nuevas formas de organizaciones criminales que están controlando grandes expansiones territoriales, en ocasiones con un fuerte *vínculo globalizado* del crimen que permite el desarrollo de relaciones fuera de sus límites nacionales, reflejando la presencia

22 La información presentada se obtuvo básicamente a partir de fuentes secundarias, es decir, de la revisión de bibliografía especializada en la materia y de archivos regionales y nacionales elaborados por organismos centrados en temas de seguridad y prevención en el continente.

de redes criminales internacionales que superan los análisis y modelos de atención implementados en el continente (Dupré, García y Jaramillo, 2018).

Asimismo, la manifestación territorial en la que se desenvuelven las experiencias delictivas expresa las fuertes desigualdades en cuanto a los niveles de inseguridad y problemáticas asociadas que enfrentan los países y sus ciudades, dando cuenta de las complejidades que deben ser atendidas por las políticas públicas en materia de seguridad.

Tradicionalmente, la seguridad ha sido uno de los temas principales de preocupación, así como la *razón de ser* del Estado y sus instituciones, principalmente, de las que integran el sistema penal, a quienes se le otorga “*la responsabilidad de garantizar la paz y el sustento del orden público, bajo el entendido que la seguridad es una necesidad básica de las sociedades que debe ser velada por el Estado*” (Jaramillo, 2013, p.29).

Bajo esta concepción clásica de la seguridad pública se otorga la responsabilidad exclusiva al Estado para que garantice la tranquilidad de sus naciones, a partir del desarrollo de estrategias impulsadas desde las policías, sus aparatos judiciales y el sistema carcelario, con medidas orientadas a perseguir y castigar el delito.

Este tipo de políticas de seguridad suelen tener un amplio apoyo y legitimidad de los actores políticos y de gran parte de la ciudadanía, quienes ejercen fuertes demandas a los gobiernos para que ejerzan medidas de protección y reducción de la criminalidad a través de la implementación de acciones punitivas. Generalmente se posicionan en contextos donde, aparentemente, las respuestas definidas para atender la inseguridad han sido ineficaces, por lo que se propone el fortalecimiento de las instituciones del sistema penal para que atiendan adecuadamente el problema (Basombrio, 2010).

De este modo, la cultura punitiva que se ha posicionado en América Latina, donde se reconoce la idea de justicia asociada casi exclusivamente a la pena y el castigo, particularmente a través de la privación de libertad, ha ayudado a la legitimación de estas medidas favoreciendo el apoyo y demanda por parte de la ciudadanía, quienes difícilmente logran comprender otras formas de coproducción de la seguridad. Así, se plantea que prima en la región “*la búsqueda de culpables a menudo individualizados (del tipo “chivo expiatorio”), a quienes se desea imperiosamente aplicar soluciones de mano dura, al amparo de la cultura de castigo que también prima en la subregión*” (Aguilar, 2016, p.77).

En América Latina, después de la caída de las dictaduras militares y durante los procesos de transición democrática, o de inicio de alternancias políticas en el poder (México), se comenzó a poner de manifiesto los grandes problemas de corrupción presentes en las instituciones de gobierno y, en particular, la falta de independencia política que caracterizaba, por ejemplo, a los sistemas de justicia. Es por ello que comenzaron a surgir voces ciudadanas respecto a poner orden y demandar mayor control para que efectivamente pudieran ejercer las funciones que le competen, es decir, la seguridad y justicia.

Las principales medidas implementadas se concentraron en la generación de reformas legales dirigidas al endurecimiento de las penas; reformas de los sistemas policíacos para mejorar su efectividad en reprimir y disuadir el delito; y mejorar los sistemas penitenciarios en la tarea de privar de libertad bajo una orientación de castigo, para aquellos que no alcanzaron a ser disuadidos por las otras instituciones del sistema. Al respecto, Peñaloza plantea que los Estados que han privilegiado este tipo de políticas “*han insistido en poner por encima*

de todo el vigilar y el castigar (recordando a Foucault) con el resultado de privilegiar en el combate a la delincuencia la visión meramente policíaca o querer mejorar la justicia, solamente, a golpes de código penal” (Peñaloza, 2003, p.135).

El supuesto teórico que está detrás de estas medidas es que ellas no sólo sirven para sancionar a los infractores sino sobre todo para disuadir a que otras personas cometan delitos en ese lugar, asignándole entonces una visión preventiva. Sin embargo, existen fuertes cuestionamientos a dicho efecto disuasorio, sobre todo, en aquellos países donde pese a la implementación de estas acciones ha crecido el crimen.²³

A continuación, se revisarán las principales medidas implementadas en los países de la región por cada ámbito del sistema penal.

Medidas del Sistema policial

Uno de los principales consensos, ante los nuevos contextos de inseguridad en la región, hace referencia a las escasas herramientas con las que cuentan las corporaciones policiales para atender las magnitudes y características que han tomado estas problemáticas.

Posterior a los periodos dictatoriales y de conflictos internos vividos en gran parte de los países de la región, se puede reconocer la presencia de profundos problemas de legitimidad de sus instituciones, principalmente de aquellas que participaron activamente de los procesos represivos (militares, policías, etc.).

En las etapas de transición a la democracia, los gobiernos reconocieron la necesidad de generar drásticos cambios en el funcionamiento, administración, organización y formación de los aparatos policiales (Rico, 2007). Se comienza a debatir sobre la necesidad de reformar los sistemas policiales, estableciendo procesos de modernización y mejora de las condiciones laborales, aspectos identificados como carentes o débiles en dichas instituciones.

En América Central, por ejemplo, estas reformas se vieron exigidas tanto por los altos niveles de violencia existentes, como por las amenazas a la institucionalidad política que enfrentaban sus gobiernos (Carranza, 2005). En Sudamérica también se presentan importantes procesos de reforma policial, el más antiguo ha sido el de Colombia que comenzó en los años noventa, buscando la transformación institucional para controlar los amplios niveles de inseguridad vinculados, principalmente, al tráfico de drogas y al conflicto interno (Dammert y Bailey, 2005).

En Chile, después de la Dictadura, las policías civil y militar, que habían participado activamente de ese periodo, fueron reformadas. *“La policía civil o de investigaciones fue depurada, reorganizada y modernizada, mientras que la policía militar o los denominados carabineros fueron parte de un proceso de modernización, mejorando su legitimidad y su imagen interna”* (Basombrio, 2010, p.45). En la actualidad, si bien la policía chilena es una de las mejores evaluadas a nivel regional, vive un proceso de cuestionamiento, tanto por la violencia desmedida que ha ejercido durante la última década, sobre todo, en acciones políticas y movilizaciones ciudadanas (INDH, 2012; Hurtado, 2017), como por el descubrimiento de casos de co-

23 Para conocer este tipo de críticas revisar: Carranza, 2009; Pavarini, Pérez y Tenorio, 2009.

rrupción en la institución (Cooperativa, 2018), lo que ha afectado su credibilidad y confianza.

En los países en donde existen diversas policías ha habido también numerosos procesos de reforma, tanto al interior de éstas como en la relación entre ellas (Dammert y Bailey, 2005). Por ejemplo, Brasil ha vivido diversas reformas policiales, una de ellas consistió en la creación de policías municipales, algo novedoso en el país²⁴. México, en cambio, ha debatido justamente sobre la necesidad de una centralización de los múltiples cuerpos policiales con los que cuenta, generándose diversas propuestas, tales como la eliminación de las policías locales, la conformación de mandos únicos estatales, y la creación de una policía centralizada desde la federación, como sucede en Chile (Basombrio, 2010).

Entre las principales medidas que han incluido estos procesos de reforma y modernización, se pueden mencionar: la depuración de los cuerpos policiales, el fortalecimiento de las corporaciones, el mejoramiento de las condiciones laborales, la atención de la corrupción y, en menor medida, los modelos de vínculo con la ciudadanía.

La depuración de los cuerpos policiales ha implicado la eliminación de aquellos elementos que no cuentan con las capacidades establecidas por estas organizaciones o, en otros casos, por posibles actos de corrupción e incluso la comisión de crímenes. Así por ejemplo, en México hace unos años se ha iniciado un proceso de certificación de los elementos policiacos que contempla la aplicación de pruebas de control de confianza, precisamente para evaluar si estos funcionarios cuentan con las habilidades, conocimientos y aspectos morales que los habilitan para velar por la seguridad de la ciudadanía y el orden del territorio. Sin embargo, aún hay pendientes al respecto, en tanto no suele darse de baja a aquellos que no logran los estándares exigidos por los exámenes (INDEPOL, 2017).

Otro elemento de los procesos de modernización ha estado orientado al fortalecimiento de las policías, centrado principalmente en el mejoramiento de la capacitación, formación y especialización de los agentes²⁵; el incremento del número de efectivos; la mayor asignación de recursos para sus gestiones; el uso de nuevas tecnologías (cámaras de vigilancia, sistemas de georreferenciación, etc.); y el mejoramiento de su infraestructura. Sin embargo, esta situación no ha sido homogénea, presentándose debilidades al respecto, como el hecho que diversas ciudades mexicanas no cuentan con recursos suficientes para que sus agentes puedan actuar adecuadamente (INDEPOL, 2017).

En lo que refiere a las condiciones laborales, se ha tratado de atender ciertos aspectos problemáticos, tales como, mejoras en los salarios y en los servicios a los que pueden acceder los policías, el establecimiento de jornadas más adecuadas, así como campañas de dignificación y derechos de sus miem-

24 Pese a ello, la policía brasilera sigue siendo una de las más letales del continente, incluso algunos programas que surgieron y se destacaron en un primer momento puesto que supuestamente buscaban generar procesos de cercanía con la comunidad, como es el caso de las Unidades de Policías Pacificadoras (UPP) de Río de Janeiro, han sido criticados por demostrar serios problemas y por diversos abusos que estas unidades siguen cometiendo en las favelas (Grijo y Ribeiro, 2016; Musumeci, 2017).

25 Para el caso mexicano ver: INDEPOL (2017).

bros. Siguiendo con el caso mexicano se puede señalar que en agosto de 2017 se estableció el Modelo Óptimo de la Función Policial haciendo obligatorio para todas las entidades federativas su aplicación, para lo cual se elaboró un diagnóstico que permite conocer las principales áreas de oportunidad en diez indicadores considerados claves para el funcionamiento: estado de fuerza mínimo; evaluación de permanencia y depuración policial; certificación; actualización en el sistema de justicia penal; academias o institutos de formación policial; condiciones laborales; servicio profesional de carrera; comisión de honor y justicia; unidades de operación especiales, policía cibernética y policía procesal; y protocolos mínimos de actuación policial. Por lo reciente de su definición se desconocen los impactos en el ejercicio de sus funciones, aunque se reconoce la importancia de este avance (SEGOB, 2018).

La corrupción policial es otro de los problemas presentes en ciertos países, y para atenderlos se han generado diversas iniciativas, tales como protocolos de funcionamiento, definición de exámenes de control de confianza, reconocimiento de prácticas exitosas, instalación de procedimientos de rendición de cuentas, y acceso a los recintos policiales para su evaluación a instancias externas (académicas, internacionales, etc.). Sin embargo, estos esfuerzos no han logrado alcanzar los resultados esperados. Un ejemplo de ello fue la iniciativa de la organización Altus que desarrollaba la Semana Internacional de Visitas a Estaciones de Policías (SVEP), en diversos países del continente, con el objetivo de evaluar la calidad de los servicios entregados y, a partir de ello, aportar al fortalecimiento de la rendición de cuentas (Althus, 2013). Sin embargo, la última visita realizada fue durante 2014.

Otro aspecto desarrollado, en menor medida, ha sido la presencia de algunas acciones que buscan establecer nuevos modelos de vínculo con la comunidad. Particularmente se identifican algunas experiencias que incorporan nuevos enfoques de organización y funcionamiento basados en conceptos de policía de proximidad, comunitaria u orientada a resultados. Algunos ejemplos son el Plan Cuadrante de Carabineros de Chile y la Policía Nacional de Colombia (Dammert y Bailey, 2005).

En síntesis, si bien se reconoce que todas estas transformaciones son necesarias para contar con policías mejores formadas, equipadas y con condiciones laborales adecuadas, los avances aún son incipientes. Además, se requiere, por sobre todo, diseñar esquemas de actuación que acerquen las corporaciones policiales a la comunidad, que mejore su confianza, y que se basen en modelos de resolución de problemas y en el respeto de los derechos humanos.

Medidas del Sistema judicial

En este ámbito se han ejecutado diversas reformas, entre las que destacan la restricción de las garantías legales aplicables a la detención de personas; el incremento de la prisión preventiva; el aumento de las penas y la ampliación del catálogo de delitos punibles.

Ante el incremento de la inseguridad se comienza a demandar este tipo de medidas, las cuales, en general, se sustentan en la lógica de que los delitos mayormente cometidos y de mayor impacto deben contar con penas más altas para que tengan un efecto disuasivo y de escarmiento a los delincuentes, ade-

más de que sirvan para satisfacer el deseo de justicia que embarga a las víctimas (Basombrio, 2010). Esto es denominado como “disuasión general”, es decir, la creencia de que las personas no cometerán delitos debido al temor que les provoca el castigo señalado. Esta idea ha sido muy difundida, principalmente, desde los enfoques de la elección racional que plantean la necesidad de aumentar las dificultades para que una persona que decide racionalmente cometer delitos abandone esta práctica, o dude cada vez más de los beneficios de realizarla, en función de los altos costos que puede tener dicha acción (Bandrés y Díez, 2001; Kennedy, 2016). Este tipo de medidas ha ocupado un lugar importante en la justicia penal, además de concitar un fuerte apoyo de muchas autoridades políticas e incluso de la ciudadanía.

Complementariamente, se ha establecido la necesidad de incorporar nuevas sanciones penales a situaciones que normalmente no habían sido punibles. Un ejemplo de ello es la pertenencia a pandillas, o maras en el caso de El Salvador (Basombrio, 2010). Estas acciones ponen el énfasis en la normatividad y punitividad como medidas para prevenir y reducir los delitos, dado el supuesto efecto intimidador que generarían estas prácticas.

Dichas medidas han sido muy populares en el contexto latinoamericano, generando gran adhesión de los grupos políticos dominantes, quienes se han encargado de difundir sus supuestos beneficios. En 2013, la Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló que

“este tipo de reformas se han venido dando como reacción inmediata a situaciones coyunturales que han alcanzado gran presión social y mediática frente a la inseguridad en general o en atención a determinados hechos concretos, y no como resultado de una reflexión científica y un debate serio e inclusivo acerca de su pertinencia, viabilidad y consecuencias; de este modo, se conciben como parte de un discurso populista dirigido a sacar réditos políticos (...) y en algunos casos como respuesta a intereses concretos de algunos sectores económicos” (p. 35)

Países como Panamá, Perú, El Salvador y Venezuela pueden ser considerados ejemplo de estas prácticas donde se han instalado penas superiores a 35 años, figurando algunos donde se ha instalado la cadena perpetua (Perú), y en otros casos la definición de penas acumulables hasta el infinito (Panamá) (Basombrio, 2010). En Colombia a partir de 2004, se dieron una serie de reformas al Código Penal, donde *“se tipificaron nuevos delitos, se aumentaron las penas mínimas y máximas de todos los delitos, y se redujeron las posibilidades de acceder a la suspensión condicional de la pena, fijando su procedencia al cumplirse las dos terceras partes de la pena”* (CIDH, 2013, p.35).

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2013) señala que esta tendencia generalizada de incrementar las penas y aumentar la punitividad no son la vía idónea para el cumplimiento de los fines de la seguridad ciudadana, señalando que no ha sido posible encontrar información empírica que demuestre que este tipo de acciones aporta a la disminución de la delincuencia (CIDH, 2013). A su vez, sus detractores fortalecen esta idea señalando que las investigaciones criminológicas verifican que este tipo de proceder con medidas severas y extremas no han producido el efecto esperado en cuanto a la reducción de la criminalidad (Carranza, 2005).²⁶

Pareciera entonces, que existe una suerte de independencia entre estas medidas punitivas y la reducción del crimen, en tanto que el supuesto efecto

26 Ver los ejemplos presentados en Carranza 2005, de investigaciones realizadas en Gran Bretaña, Costa Rica, entre otros países.

disuasivo generado por las elevadas penas de un delito no lograría influir en quien pretende cometerlo. Esto dado que, según los detractores de este efecto, los delitos no se cometen en base a una decisión de costo beneficio (donde el delincuente decide cometer el ilícito si el beneficio que puede conseguirse con ello es mayor al costo asociado).

Además de esta razón, quienes se oponen a la severidad de las penas, lo hacen bajo la consideración de que el sistema penal es incapaz de hacerlas efectivas, destacando los niveles de impunidad presentes en estos países, planteando la necesidad de garantizar el funcionamiento eficaz y no corrupto de los sistemas de justicia, para que cualquier que sea la pena pueda ejercerse como corresponde (Carranza, 2005; Rico, 2007). El problema no estaría vinculado a las penas actuales sino a la falta de justicia e impunidad presente.

Otra crítica realizada al “populismo punitivo”, particularmente, al hecho de equiparar las penas de delitos de baja gravedad con aquellos de mayor gravedad, se refiere a la posibilidad de que quienes cometen actos delictivos puedan concebir tal paridad como un incentivo para cometer acciones más atroces y graves, puesto que finalmente las penas a las que pueden enfrentarse son las mismas. Esto implicaría que si los delitos de robo y homicidio tuvieran penas similares podría ser más atractivo y seguro matar para robar, dado que así existiría la posibilidad de que la víctima no pudiera identificar al agresor y no ser entonces inculpado (Basombrio, 2010).

Otra medida implementada en este campo es la reducción de la edad mínima para imputar a un menor de edad como responsable de infringir la ley, si bien la mayoría de los países de la región adscriben a las protecciones que establece la Convención de los Derechos del Niño en esta materia, muchos de ellos incumplen los preceptos ahí definidos. En su artículo 40 esta Convención establece que los Estados deben reconocer y garantizar los derechos de niñas y niños que hayan infringido la ley penal, siendo tratados de manera acorde a su edad y dignidad. Además mandata a los Estados a establecer leyes, procedimientos, autoridades e instituciones específicas para atender a estos adolescentes y contribuir a su reintegración a la sociedad (ONU, 1989). Asimismo, el Comité de los Derechos del Niño señala que no todas las personas menores de 18 años deben ser sometidas a un sistema de justicia juvenil en caso de infracción de una ley penal, sino sólo aquellos que hayan alcanzado una edad mínima para considerar que sus acciones puede ser punibles. Esta instancia ha recomendado a los Estados fijar dicha edad entre los 14 y 16 años. Sin embargo, pese a esta recomendación, existen países que se alejan mucho de estas propuestas y la han establecido en menos de 10 años. En la tabla N°1 se identifica la amplia variedad de edades definidas, que fluctúan entre los 7 y 16 años. Parece lamentable, abusiva y exagerada la disposición de los países donde la edad de imputabilidad es inferior a los 12 años, contradiciendo claramente las recomendaciones del Comité.

Tabla N° 1. Edades de punibilidad en las legislaciones nacionales en América Latina

Países	Edades
Granada, Trinidad y Tobago,	7 años
Antigua y Barbuda, San Kitts y Nevis, y San Vicente	8 años

Bahamas, Guyana y Surinam	10 años
Barbados	11 años
Brasil, Ecuador, México y Perú	12 años
Haiti, Guatemala y Uruguay	13 años
Chile, Colombia y Paraguay	14 años
Argentina	16 años

Fuente: CIDH, 2011

Pese a que el problema de la delincuencia juvenil se ha incrementado en la región, los especialistas en la materia señalan la poca efectividad que han tenido las políticas destinadas a atender a las y los jóvenes, enfatizando la necesidad de mejorar las estrategias de prevención para evitar que ellos se involucren en actos criminales. A su vez, señalan que se requiere establecer procesos de reinserción adecuados, con programas que reconozcan sus necesidades y los factores de riesgo, evitando utilizar el internamiento y proponiendo en cambio medidas alternativas realizadas en su propia comunidad (Alvarado, 2014).

De este modo, las acciones implementadas desde el sistema judicial están lejos de ser las que se requieren para aportar a la reducción de criminalidad y establecimiento de justicia, incrementando la idea de punición como castigo más no como medida efectiva para la reinserción y/o disminución de la inseguridad y la violencia. Se refleja la necesidad de revisar el funcionamiento interno del sistema judicial, los niveles de impunidad presentes en cada país y los problemas de aplicación de la ley, desde un marco de defensa a los derechos humanos, de las víctimas y de los victimarios, para poder alcanzar, de manera efectiva, el objetivo de sanción y justicia que le compete otorgar a este ámbito del sistema penal.

Sistema Carcelario

El aumento de la población encarcelada es otra de las medidas mayormente difundida entre los países del continente y a la que se le atribuye una importante influencia en la reducción de la criminalidad. Como ejemplo de ello se suele mencionar a Estados Unidos, lugar que se ha convertido en el país con más personas encarceladas (ver Tabla N°2) y que sería “ejemplo de seguridad” para quienes promueven estas medidas.

En América Latina la población encarcelada se ha incrementado significativamente. La tasa de población penal por 100 mil habitantes ha crecido en casi todos los países del continente. “Los aumentos más importantes tuvieron lugar en Brasil, que pasó de 134 internos por 100 mil hab. en el 2000 a 259 el 2010; Chile, que incrementó su población de 216 por cada 100 mil en 2001 a 315 en 2008; en Colombia y Venezuela donde creció en una tercera parte, y en México una cuarta parte” (Costa, 2012). Azaola (2015) señala que la tasa de encarcelamiento aumentó en promedio más de 100%, entre 1992 y 2012.

En relación a los totales de personas encarceladas, después de EEUU se posiciona Brasil, luego México y posteriormente Colombia. Cabe señalar los casos de El Salvador y Cuba que pese a tener bajas cifras, en términos absolutos, si se hace el cálculo en tasas, su situación empeora, alcanzando los primeros lugares del ranking del continente.

Tabla N° 2 . Población encarcelada en absolutos y tasa (x 100 mil hab.) para América Latina. Año 2015*

Países	Totales	Tasa x 100 mil/hab.	Posición Ranking América Latina según las tasas
Estados Unidos (2013)	2,217,000	698	1
Brasil (2014)	607,731	301	6
México	255,138	165	19
Colombia	121,389	244	13
Perú	75,379	242	9
Argentina (2014)	69,060	160	17
Cuba (2012)**	57,337	510	3
Venezuela (2014)	55,007	178	18
Chile	42,238	247	12
El Salvador	31,686	492	2

Fuente: Elaboración propia en base a The Institute for Criminal Policy Research (ICPR) (2016). Disponible en: <http://prisonstudies.org/>

* A excepción de los países identificados en tabla donde la cifra corresponde al año marcado en paréntesis.

** Dado que el país no publica sus cifras, el Instituto obtuvo esa información del Periódico GRANMA.

Estos datos reflejan el incremento constante en la cantidad de personas recluidas en los sistemas penitenciarios, teniendo incluso población por sobre la cobertura de los centros, generando serios problemas de hacinamiento y de precariedad en su interior.

Pese a estos números cabe señalar que América Latina tiene niveles relativamente bajos de encarcelación (a excepción de los casos destacados) en relación a sus niveles delictivos, lo que nuevamente podría estar vinculado a los problemas de baja efectividad y alta impunidad del sistema judicial.

Por otro lado, el continente enfrenta un serio problema en relación a la calidad de la detención en la que se encuentra gran parte de la población en reclusión. Así por ejemplo, para 2010 el 54% de la población recluida no contaba con condena (Basombrio, 2010). De este modo, según Le Clercq (2015) una de las razones que podría explicar esta situación, principalmente para el caso de Brasil, México y de Colombia, es la presencia del modelo de prisión preventiva. Así, por ejemplo, en las cárceles de Brasil existen más de 200 mil personas esperando que se les dicte sentencia, mientras que en México suman aproximadamente 132 mil (Azaola, 2015).

Otra razón emitida por la Corte Internacional de Derechos Humanos señala que, “el alto porcentaje de población que se encuentra recluida sin condena, se debe a la

*mora judicial y la amplia persecución de delitos menores, sobre todo patrimoniales, de objeto de poca cuantía que retrasaría y atocharía el sistema*²⁷ (CIDH, 2013, p.31).

Los elevados niveles de hacinamiento y las malas condiciones de salubridad son otro de los problemas que enfrentan las cárceles, además de la ausencia de criterios de clasificación de los encarcelados y los limitados programas de rehabilitación y reinserción, situaciones que, en su conjunto, impiden que el paso por la cárcel cumpla con su real objetivo de castigo y reinserción (Basombrio, 2010). “*La población penal latinoamericana llegó el 2008 a un poco más de 993 mil internos para una capacidad de albergue de casi 637 mil, lo que arroja una sobrepoblación del 56%*” (Costa, 2012, p.8). Asimismo, Azaola (2015) presenta cifras alarmantes que se viven en algunos países cuyo hacinamiento se considera excesivo, como es el caso de países de Centro América, Brasil, Chile y Ecuador.

Tabla N° 3 . Hacinamiento en cárceles: personas disponibles para un total de 100 camas.

Países	Personas
El Salvador	290 personas
Guatemala	190 personas
Nicaragua, República Dominicana y Panamá	180 personas
Brasil	175 personas
Chile y Ecuador	150 personas
Honduras	148 personas
Colombia y Costa Rica	135 personas
Uruguay	130 personas
México y Paraguay	125 personas

Fuente: Azaola, 2015

Las condiciones de precariedad y hacinamiento en las que viven los presos ha generado grandes tragedias, como la muerte de muchos internos en riñas o motines.²⁸ En México durante los últimos años han ocurrido gran cantidad de motines, fugas y altos niveles de violencia al interior de los penales. Así por ejemplo, de 2008 a 2013 más de 1000 internos se habían fugado y alrededor de 600 habían perdido la vida (Azaola, 2013).

Otro problema identificado en el sistema carcelario latinoamericano es la presencia de malos tratos, abusos y la constante violación de derechos humanos a las que están expuestos los reclusos por parte de los funcionarios. Esta situación ha sido denunciada por diversos organismos internacionales, nacionales y

27 Información presentada en la audiencia sobre la *Situación de los derechos humanos de las personas privadas de libertad en México*, 144^o período ordinario de sesiones, organizada por Documenta, Asilegal y el Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría, el 23 de marzo de 2012.

28 En Chile, por ejemplo, entre 2011 y 2014 fallecieron 558 personas en reclusión, de los cuales el 49% fue por enfermedades, el 34% por riñas y 14% por suicidio. Se destaca la tragedia del Penal de San Miguel en Santiago (capital), donde en 2010 se registró un incendio en el que murieron 81 internos y 14 resultaron gravemente heridos debido al retraso en la toma de medidas por parte de las autoridades de dicho reclusorio.

académicos en cada país, quienes coinciden en destacar las violaciones presentes en las cárceles, demandando a los gobiernos que se hagan responsables por dichas situaciones. Sin embargo, cada cierto tiempo sorprenden casos atroces que impactan por el grado de agresividad, por las malas condiciones en las que viven los reclusos y por los tratos abusivos e inhumanos de los que son víctimas.

A su vez, en algunos países, como por ejemplo Brasil, Colombia y México, las organizaciones criminales se mantienen y fortalecen al interior de las cárceles, dirigiendo desde allí la situación delictiva que se comete en las calles (Basombrio, 2010).²⁹

Para quienes apoyan las medidas punitivas, el encarcelamiento de los delincuentes y el largo periodo de reclusión en estos centros explicaría en gran medida la reducción de la criminalidad y los mejores niveles de seguridad de países como Estados Unidos o ciudades como Sao Paulo en Brasil.³⁰ Sin embargo, es muy difícil aislar este factor de otros que se han presentado en estos territorios como para determinar si efectivamente es la influencia de estas acciones las que han producido los importantes niveles de reducción en la criminalidad (Basombrio, 2010). Por el contrario, muchos señalan (Carranza, 2009; Matthews, 2011) que el paso por estos lugares en las condiciones actuales, no lograría el real objetivo de reinsertar socialmente a estas personas, lo que es una condición necesaria para evitar la reincidencia. Las condiciones precarias e inhumanas antes señaladas, la inexistencia de programas de rehabilitación y reinserción socioeducativa, la presencia de contagio criminógeno e incluso la actuación de bandas criminales al interior de los penales, favorecerían su continuidad en el crimen, incluso en muchos casos con mejores redes y vínculos que antes de su ingreso.

De aquí que existan versiones encontradas respecto a la efectividad que están teniendo estas sanciones, promoviéndose cada vez más alternativas de pena en el medio libre, sobre todo para los casos menos graves, lo que favorecería la reinserción y evitaría los contagios antes señalados, además de reducir la propia exclusión social que implica el paso por centros de reclusión, sobre todo en lo que refiere al mercado laboral (Azaola, 2015).

A modo de síntesis, se puede agregar que el sistema carcelario presenta aun diversos problemas que limitan su principal función, que sobrepasa la idea de castigo, y que refiere a la reinserción de aquellos que han cometido delito. Se cree que las acciones realizadas están lejos de mejorar las condiciones de los presidios, además de no desarrollar métodos socioeducativos y psicosociales para la generación de efectivos procesos de reinserción.

Surgimiento del Enfoque de Prevención del Delito y la Inseguridad

Ante las críticas que han concentrado las medidas centradas exclusivamente en el control y sanción de los delitos, comienzan a surgir propuestas integra-

29 Un ejemplo de este tipo de organizaciones criminales, originadas en las cárceles, es el Primer Comando de la Ciudad (PCC), en el Estado de Sao Paulo- Brasil, quien dirige gran parte de los delitos que se comenten en el exterior y que ha alcanzado gran poder, no sólo al interior de la cárcel sino también fuera de ella. Para mayores detalles ver: Adorno y Salla (2007); Dias (2014)

30 En Sao Paulo la población encarcelada pasó de 53,177 en 1999 a 130,814 en 2009, reflejando un incremento de 180% en diez años (Basombrio, 2010, p.32).

doras de cómo entender la seguridad en base al bienestar de las personas y en la atención de la multicausalidad del fenómeno de la delincuencia y no sólo el mantenimiento del orden público y la atención de las manifestaciones delictivas. Surge así el modelo de seguridad ciudadana, que, entre otras cosas, propone priorizar la prevención del delito como un ámbito de intervención a posicionar en las políticas públicas de seguridad como complemento a las medidas antes señaladas.

Bajo este modelo se reconoce que la criminalidad tiene diversas causas, y por ende su atención debe realizarse en múltiples frentes, intentando atender los distintos factores que influyen en su desarrollo y en los diversos niveles que se manifiesta, a saber: individuo, hogar y comunidad (Buvinic, Morrison, Shifter, 1999). Para ello se requieren estrategias integrales que contemplen acciones preventivas como también de control, represión y aplicación de justicia, pero atendiendo los problemas descritos en los apartados anteriores.

Las medidas de prevención del crimen se vienen incorporando sólo hace un par de décadas a las acciones gubernamentales por lo que aún no alcanzan a tener legitimidad en todos los países de la región, además de no contar con la misma prioridad ni centralidad que las medidas de control. Si bien, la mayoría de los gobiernos han asumido la argumentación relativa a la necesidad de validar y complementar múltiples estrategias en el combate de la delincuencia, en la práctica las políticas desarrolladas, como ya se describió, se han orientado fundamentalmente a las dirigidas al control del fenómeno en detrimento de las políticas preventivas. Esto se demuestra revisando los presupuestos de las políticas públicas en estas materias, reflejando la superioridad del control respecto a la prevención (CIPC, 2010). Así por ejemplo si se observa el Presupuesto de Egresos de la Federación de México para el año 2017, el recurso destinado a prevención correspondía sólo al 10% del total destinado a políticas de seguridad³¹ (La Jornada, 2017).

A partir de esta realidad se han incrementado los esfuerzos, por parte de especialistas en el tema, por demostrar la importancia de las estrategias preventivas como mecanismos eficaces y eficientes para abordar el problema de la criminalidad, exponiendo incluso su eficiencia por sobre los altos costos de las estrategias de tratamiento y rehabilitación (Buvinic, Morrison y Shifter, 1999; Waller, 2008). En estas investigaciones se señala que la prevención puede ser especialmente rentable, en situaciones donde niveles muy altos de violencia coexisten con un ineficiente desempeño de las instituciones de control social, con altos niveles de corrupción o débiles sistemas de procuración de justicia (Fruhling, 2009).

De este modo, la prevención del delito es un ámbito que los gobiernos comienzan a valorar, basándose en los discursos de especialistas que señalan la necesidad de contar con estrategias y medidas que reduzcan el riesgo de que se produzcan delitos y sus posibles efectos perjudiciales tanto para los individuos como para la sociedad, buscando la eficacia a través de la atención de la multicausalidad y de las diversas aristas del fenómeno.

31 En 2017 se eliminó el presupuesto destinado a las entidades federativas para la implementación de estrategias de prevención, PRONAPRED, pese al alza que se vislumbraba en los delitos. Ver: <https://www.animalpolitico.com/2016/09/presupuesto-2017-violencia-seguridad/>

Se plantea entonces que las estrategias de prevención no sólo previenen el delito y la victimización, sino también promueven la seguridad de la comunidad y, a través de la mejora en la calidad de vida de los ciudadanos, contribuyen al desarrollo de las comunidades. Según sus promotores, implica beneficios a mediano y largo plazo en términos de reducir los costos asociados con el sistema penal, y los costos sociales, tales como el temor de la ciudadanía, la pérdida del tejido social y la reducción de la legitimidad de las instituciones (Waller, 2008).

Las estrategias de prevención del delito tienen como función identificar y reducir los factores de riesgos asociados con la delincuencia con el fin de evitar que personas que exhiben mayor riesgo se vinculen con estas prácticas; rescatar a primerizos delincuentes; reducir las oportunidades para delinquir; disminuir la victimización en personas; y reducir la vulnerabilidad de ciertos lugares que por presentar acumulación de ciertos factores se vean más expuestos a los fenómenos delictivos (CIPC, 2010).

Estas políticas de prevención, en tanto, se basan en múltiples enfoques teóricos criminológicos, que proponen comprender las diversas explicaciones que existen hacia el fenómeno de la criminalidad, principalmente sobre sus orígenes, buscando los factores y categorías que deberían ser atendidas en los diversos ámbitos de desarrollo del sujeto, tanto en lo individual, familiar, comunitario y social (y en el vínculo entre ellos). Se pueden destacar entre otras aportaciones las de la Teoría Ecológica del Delito que ha buscado demostrar la influencia de las características territoriales y de variables estructurales en la configuración del delito (Jaramillo, 2014), asimismo, se reconocen los estudios longitudinales realizados, por más de 50 años, por David Farrington (2001) para identificar los factores que influyen en la comisión de delito.

En cuanto a las políticas públicas desarrolladas en el continente es posible identificar la realización de algunos proyectos o programas nacionales, la publicación de leyes específicas de prevención del delito y, sobre todo, experiencias de gobiernos locales donde incluyen en sus estrategias de seguridad, acciones particulares de prevención, demostrándose que aún es bastante incipiente la masificación de estas estrategias, encontrando países a la vanguardia de tales medidas, como Colombia, Chile y Brasil.

Estas estrategias de prevención no han estado exenta de problemas y límites lo que ha dificultado aún más su instalación como medidas eficaces en cuanto a su aportación a la reducción de la criminalidad, por lo que se destaca la necesidad de sortear un gran número de desafíos para que alcancen su total reconocimiento, posicionamiento y validación en las políticas de seguridad.

Uno de los desafíos es lograr la voluntad política de las autoridades para que le otorguen la prioridad que las estrategias de prevención requieren, destinándole los recursos necesarios y generando mecanismos de participación comunitaria para promover un trabajo de responsabilidades compartidas entre el Estado y la comunidad (Jaramillo, 2013).

Se requiere además de una paciente y perseverante construcción de lazos de confianza entre los distintos actores, vecinos, organizaciones, autoridades locales y policía (Baudino, 2015). A su vez, se debe buscar responder a la exigente demanda que se realiza, a gobierno y policía, de respuestas visibles, concretas e inmediatas, eficiencia e inmediatez que no siempre es posible garantizar por la complejidad de los problemas de criminalidad e inseguridad.

Otro desafío identificado es la necesidad de establecer compromisos de largo plazo tanto del Estado como de las organizaciones y de las y los vecinos. Si la participación no es continua, difícilmente los procesos se podrán sostener en el tiempo. Se requiere entonces de procesos de institucionalización de la prevención, que aseguren la potencialidad y continuidad de las estrategias, independiente de los cambios políticos (Baudino, 2015).

Un último desafío refiere a la importancia que tiene la etapa de la implementación de las políticas públicas, dado que el éxito de éstas no sólo depende de contar con un buen diseño, sino sobre todo de poder ejecutarlas con el apoyo y la participación de los actores del territorio. De aquí que se considere que los esquemas de gobernanza o de coproducción de la seguridad, que parten del involucramiento, coordinación y de articulación entre actores es crucial para el desarrollo de políticas de prevención efectivas (ONU-Hábitat, 2009).

Conclusiones

La descripción antes realizada da cuenta de la diversidad de medidas que se han llevado a cabo en el continente para contener los problemas de criminalidad creciente, identificándose por sobre todo aquellas acciones impulsadas desde el sistema penal.

Dichas medidas punitivas han sido priorizadas en los países de la región para intentar con ellas aportar a la construcción de seguridad, sin embargo, las cifras de incremento de los niveles de violencia y delito permiten concluir sobre su poca efectividad.

La revisión realizada permite señalar que son escasas las experiencias que implementan estrategias en diversos ámbitos del sistema penal y de prevención de manera integral, para responder a los problemas de inseguridad, criminalidad y violencia en el continente, por el contrario, en su mayoría, son sólo sumas de acciones escasamente articuladas.

El cuestionamiento principal a realizar destaca, por un lado, que sólo se han fortalecido e implementado las acciones en los subsistemas policial, de justicia y carcelario, de manera aislada sin buscar la integralidad de éstas. Por otro lado, es posible reconocer que en dichos subsistemas persisten aún ciertos problemas que de no ser atendidos será imposible su eficacia, como, por ejemplo, los niveles de impunidad en el sistema de justicia, el hacinamiento y falta de medidas socioeducativas en las cárceles, y la ausencia de modelos de proximidad que acerquen a las corporaciones policiales a la ciudadanía.

Estos problemas demuestran que, si bien se ha avanzado en desarrollar transformaciones en estos ámbitos, los caminos emprendidos no han sido los más adecuados, para que estos sistemas operen de manera eficaz y eficiente.

Asimismo, la excesiva concentración en algunas de estas medidas punitivas, dado los supuestos logros que ellas ejercen en la criminalidad, ha imposibilitado que se posicionen, por ejemplo, las estrategias encargadas de atender las causas de la violencia y delincuencia.

Como se describe, la prevención del delito y la violencia no ha contado con el recurso necesario para ser ejecutada con las condiciones y herramientas requeridas para un funcionamiento óptimo y especializado, según establece la evidencia en el ámbito. Esta inferioridad otorgada ha repercutido en su bajo

nivel de aprobación de los ciudadanos, quienes desconocen sus efectos, entre otras cosas, puesto que son constantemente atacadas por las visiones tradicionales de combate al crimen.

De este modo, las referencias que describen los casos de prevención en la región, reflejan lo limitado que ha sido el establecimiento de estas medidas, reconociendo mayoritariamente experiencias aisladas más que propuestas nacionales y locales institucionalizadas. Por tanto, difícilmente se identifica su presencia en políticas nacionales, estatales y locales, así como su reconocimiento en los marcos normativos.

La supremacía de las medidas de control y persecución penal ha afectado entonces el reconocimiento de la prevención del delito, cuestionándole incluso sus supuestos teóricos, sobre todo en función de los bajos niveles de impacto que estas estrategias suelen tener, de manera mediata, en los indicadores delictivos. Sin embargo, quienes promueven su efectividad establecen que estas medidas atienden factores de riesgo que requieren de procesos de mediano y largo plazo, oponiéndose a la inmediatez que se les pide a estas políticas públicas. A su vez, promueven el otorgamiento de recursos para la sistematización y evaluación de las experiencias de prevención para que puedan ir demostrando los resultados que pueden alcanzar.

En consecuencia, se puede afirmar que pese a la prioridad discursiva que enarbolan algunos gobiernos de la región en cuanto a la centralidad de la prevención, la revisión realizada demuestra que las políticas preventivas siempre son minoritarias en relación al resto de medidas de seguridad, lo cual puede reconocerse tanto en el presupuesto destinado a éstas, como en el alcance y apoyo otorgado.

En síntesis, se considera que el abordaje de la criminalidad y la inseguridad requiere no sólo la atención desde esquemas de contención y castigo, sino también, desde la atención de sus causas generadoras y de los procesos de reinserción de los victimarios, lo que implica entonces el diseño de estrategias integrales que den igual peso a las medidas de prevención que a las del sistema penal, pero además, que estas últimas sean comprendidas y diseñadas, desde un marco de derechos humanos, que pongan en el centro de atención a todos los involucrados y que busquen reales procesos de reinserción y de justicia restaurativa.

Referencias

- Acero, H. (2005). *Cómo Bogotá pudo superar mejorar su seguridad*. Artículo publicado en Comunidades Segura. Redes de ideas y prácticas en Seguridad Humana, disponible en: <http://www.comunidadessegura.org/?q=en/node/30927>
- Adorno, S. y Salla, F. (2007). “Criminalidade organizada nas prisoes e os ataques do PCC”. En *Revista Estudos Avancados*, Volume 21, nº 61, pp 7-29, Sao Paulo, Brasil.
- Aguilar, I. (2016). “Victimarios y víctimas de la violencia: de nexos invisibilizados y falsas dicotomías en el triángulo norte de Centroamérica”. En: *Vulnerabilidad y violencia en América Latina y El Caribe*. Coord. Gottsbacher, M. y De Boer, J. Siglo XXI edit. México.
- Althus (2013). *Semana de Visitas a Estaciones de Policías 2013*. Disponible en: http://insyde.org.mx/wpcontent/uploads/2013/10/VII_Semana_Visitas_Estaciones_Polic%C3%ADas.pdf

- Alvarado, A. (Ed). (2014). *Violencia juvenil y acceso a la justicia en América Latina*. Tomo I. América Latina. México, D.F: El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos.
- ASILEGAL (2014). *Situación Personas Privadas de Libertad en México*. Visita a México del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez. Abril 21- Mayo 2 2014.
- Azaola, E. (2013). *Participación en mesa: Una mirada a la situación de aplicación de la prisión preventiva en la Región*. Reunión Regional de Expertos de la CIDH sobre Prisión Preventiva, 9 y 10 de mayo de 2013. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/actividades/prisionpreventiva.asp>
- Azaola, E. (2015). *Situación de las prisiones en América Latina*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores de Antropología Social (CIESAS).
- Bandrés, E. y Díez, A. (2001). Delincuencia y acción policial. Un enfoque económico. En *Revista de Economía Aplicada*, Número 27, vol.IX, pp 5-33, España.
- Basombrio, C. (2010). *¿Qué hemos hechos? Reflexiones sobre respuestas y políticas públicas frente al incremento de la violencia delincriminal en América Latina*. Washington DC: Woodrow Wilson Center.
- Baudino, A (2005). *La prevención comunitaria: un desafío para la seguridad democrática*. Disponible en: www.vocesenelfenix.com
- Buvinic, M., A. Morrison, y M. Shifter (1999). *La violencia en América Latina y el Caribe. Un marco de referencia para la acción*. Washington DC: Banco Interamericano para el Desarrollo (BID).
- Carranza, E. coord. (2005). *Delitos y seguridad de los habitantes*. México: ILANUD, Siglo XXI.
- Carranza, E. coord. (2009). *Criminalidad, cárcel y justicia penal en América Latina y El Caribe: cómo implementar el modelo de derechos y obligaciones de naciones unidas*. México: ILANUD, Siglo XXI.
- CIDH (2011). *Justicia Juvenil y Derechos Humanos en las Américas*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OEA.
- CIDH (2013). *Informe Sobre El Uso de la Prisión Preventiva en las Américas*. Comisión Internacional de Derechos Humanos, OEA.
- CIPC (2010). *Informe Internacional sobre la prevención de la criminalidad y la seguridad cotidiana: tendencias y perspectivas*. Canadá: Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad.
- Cooperativa. (2018). Contraloría investiga nuevo caso de “corrupción mayor” en Dirección de Bienestar de Carabineros. Cooperativa. cl, <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/ff-aa-y-de-orden/carabineros/contraloria-investiga-nuevo-caso-de-corrupcion-mayor-en-direccion-de/2018-06-19/142539.htm>
- Costa, G. (2012). *La Situación de la Seguridad Ciudadana en América Latina*. Inter-American Dialogue Working Paper.
- Dammert, L. y Bailey, J. (2005). *Seguridad y reforma policial en las Américas: experiencias y desafíos*. México: Siglo XXI Editores.
- Días, C. (2014). “Consolidação do Primeiro Comando da Capital (PCC) no sistema carcerário paulista e a nova configuração do poder”. En *Revista L'Ordinaire des Amériques* [En ligne], 216 | 2014. Disponible en: <https://journals.openedition.org/orde/1086>

- Dupré, H., García, S. y Jaramillo, M. (2018). “Participación de los ciudadanos en la prevención social de las violencias: los ciudadanos como actores esenciales en la producción de seguridad en las ciudades”, En: *Ciudad y Seguridad. Las comunidades y los derechos Ciudadanos en la coproducción de seguridad*. Gobierno del Estado de México.
- Farrington, D. (2001). *Key results from the first forty years of Cambridge Study in delinquent development*. In: Thornberry TP, Krohn MD, editors. *Taking Stopck of Delinquency. An overview of findings from contemporary longitudinal studies*, Kluwer/Plenum, New York
- Fruling, H (2009). *Violencia y policía en América Latina*. Ecuador, Quito: FLACSO.
- Grijó, M. y Ribeiro, L. (2016). *Dimensionamento dos impactos sociais das UPPs em favelas cariocas*. Brasil, Belo Horizonte: Pesquisa com apoio da FGV Opinio. Universidade Federal da Minas Gerais.
- Hurtado, F. (2017). Amnistía Internacional critica uso excesivo de la fuerza por parte de Carabineros. 13/04/2018, de Tele 13 Sitio web: <http://www.t13.cl/noticia/nacional/amnistia-internacional-critica-uso-excesivo-fuerza-parte-carabineros>.
- ICPR (2016). *Informe World Prison Brief*, Instituto de Investigación de Política Criminal. Disponible en: <http://prisonstudies.org/>
- INDEPOL (2017). *Reporte de resultados del INDEPOL 2017*. Causa en común, México. Disponible en: <http://causaencomun.org.mx/beta/indepol-indice-de-desarrollo-policial/>
- INDH (2012). *Situación de los Derechos Humanos en Chile 2012*. Chile, Santiago: Informe del Instituto Nacional de Derechos Humanos.
- Jaramillo, M. (2013). *Políticas públicas de seguridad ciudadana en Chile. Análisis del Programa Plan Comunal de Seguridad. Estudio comparado en cuatro municipios de la Región Metropolitana*. Tesis para optar al grado de Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos. Universidad Nacional Autónoma de México. México.
- Jaramillo, M (2014). “Prevenir la violencia y la delincuencia desde sus causas” (réplica a@mexevalua). Columna invitada. Animal Político. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/blogueros-blog-invitado/2014/05/26/prevenir-la-violencia-y-la-delincuencia-desde-sus-causas-replica-mexevalua/>
- Kennedy, D. (2016). *Disuasión y prevención del delito. Reconsiderando la expectativa de pena*. España, Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales.
- La Jornada (2017). “Sólo 10 % del presupuesto de seguridad pública se destina a prevenir los delitos”. Periódico Digital, publicado el 27/12/2017, México. Disponible en: <http://jornada.unam.mx/2017/12/27/politica/01InIpol>
- Le Clercq, J. y Rodríguez, G. (2015). *Índice Global de Impunidad*. Fundación Universidad de las Américas Puebla, Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia, Consejo Ciudadano de Seguridad y Justicia del Estado de Puebla. Consultado en: <http://www.udlap.mx/cesij/>
- Matthews, R. (2011). “Una propuesta realista de reforma para las prisiones en Latinoamérica”. En: *Revista Política Criminal*, Vol. 6, n° 12, Santiago, Chile.
- Musumeci, L. (2017). *Visoes e expectativas dos moradores de favelas ocupadas pela Polícia Militar na cidade do Rio de Janeiro*. Brasil: CESEC, Universidade Candido Mendes.
- OEA (2008). *La seguridad pública en las Américas: retos y oportunidades*. Washington DC: Secretaria General de la Organización de los Estados Americanos.

- ONU (1989). *Convención sobre los derechos de los niños*. Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea del 20 de noviembre de 1989. UNICEF.
- ONUDC (2010). *Informe mundial sobre las drogas*. Nueva York: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.
- ONU-Hábitat (2009). *Guía para la Prevención Local hacia Políticas de Cohesión Social*. Santiago, Chile: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, Universidad Alberto Hurtado,
- Pavarini, M., Pérez, A. y Tenorio, F. (2009). *Seguridad pública. Tres puntos de vista convergentes*. México, DF: Ediciones Coyoacán.
- Peñaloza, J. P. (2003). *Notas graves y agudas. De la seguridad pública*. México: Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE).
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2010). *Ciudades Seguras. El ABC de la Convivencia y la Seguridad Ciudadana. Herramientas para la gestión local*. El Salvador: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Rico, J.M. (2007). *Crimen y justicia en América Latina*. México, D.F: Siglo XXI editores.
- Sampson, R., S. y Raundenbush, F. Earls. (1997). *Neighborhoods and Violent Crime: A Multilevel Study of Collective Efficacy*. Science (277)
- SEGOB (2014). *Estadística Penitenciaria del Sistema Penitenciario Federal*. México: Secretaría de Gobernación.
- SEGOB (2018). *Modelo óptimo de la función policial. Diagnóstico nacional sobre las policías preventivas de las entidades federativas*. México: Secretaría de Gobernación.
- Vanderschueren, F. et al (2004). *Políticas de Seguridad Ciudadana en Europa y América Latina*. Chile, Santiago: División de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior.
- Velásquez, E. (2006). *Gobernabilidad, seguridad ciudadana y espacio público: la experiencia de Bogotá*. Colombia, Bogotá: Centro de Investigación en Dinámica Social, Universidad Externado de Colombia.
- Waller, I. (2008). *Menos represión. Más seguridad. Verdades y mentiras acerca de la lucha contra la delincuencia*. México, D.F: Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE).
- Zavaleta et al, (2012). *La inseguridad y la seguridad ciudadana en América Latina*. Argentina, Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

Mirar atrás para construir hacia adelante: Procesos de transformación de la política de seguridad en Chile

*Othón Partido Lara*³²

Resumen

En este ensayo se hace una interpretación sobre el conjunto de transformaciones que dieron lugar a la implementación de políticas públicas de seguridad en Chile en el periodo de transición a la democracia (1990-2010). En primera instancia, se describen las características teóricas básicas sobre el concepto de gobernanza y se asume como imprescindible evaluar el contexto histórico y social que da lugar al surgimiento de nuevas aproximaciones que hacen posible la difusión de prácticas institucionales, que tienen a la gobernanza como eje. Se afirma que dicha noción no surge del vacío y, por otra parte, puede describirse como un proceso contingente con avances y retrocesos, dados por la multiplicidad de actores con intereses diversos.

Palabras clave: Seguridad Ciudadana, Derechos Humanos, Política Pública, Gobernanza, Prevención del Delito.

Abstract

In this essay it is made an interpretation about the set of transformations that led to the implementation of public security policies in Chile during the transition period to democracy (1990-2010). In first instance, the basic theoretical characteristics about the concept of governance are described and it is deemed as essential to evaluate the historical and social context that gives rise to new approaches that makes possible the diffusion of institutional practices, which have governance as an axis. It is affirmed that this notion does not arise from the vacuum and, on the other hand, it can be described as a contingent process with advances and setbacks, given by the multiplicity of actors with different interests.

32 Candidato a doctor en Estudios Latinoamericanos. Universidad Nacional Autónoma de México.

Gobernanza: Una aproximación teórica

Como refiere un notable académico mexicano, la gobernanza consiste en un enfoque *post gubernamental* que admite la pérdida de centralidad del Estado en la dinámica política, económica y social contemporánea, de la cual deriva un pluricentrismo directivo (Aguilar Villanueva, Luis F. 2007). Lo anterior, dada la existencia de distintos sectores que impulsan sus agendas, en un entorno de debilitamiento del alcance en las funciones gubernamentales.

La gobernanza tiene un conjunto de presupuestos esenciales para su realización, como son la corresponsabilidad del Estado y la sociedad en la construcción de la *Res Publica*, el imperativo categórico de participación ciudadana y en efecto, una negociación más horizontal entre los actores sociales, de preferencia en el marco institucional de un sistema democrático.

En este sentido, se supone que la gobernanza permite arribar a decisiones de mejor calidad, dado que los actores participan en el proceso de configuración de las reglas, lo cual les puede otorgar mayor solidez, aceptación y legitimación social.

Tras el colapso del socialismo real, el orden internacional presentó un escenario con ciertas analogías. El sistema mundial bipolar fue sustituido por un multilateralismo –con una influencia más o menos importante en la correlación de fuerzas entre las naciones– para el cual era necesaria una institucionalidad rediseñada que diese lugar a una recomposición de las relaciones internacionales basada en la existencia de jugadores múltiples, que debían negociar las condiciones bajo las cuales toma lugar dicha reconfiguración del poder.

Prácticamente todas las instituciones multilaterales –en específico el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) o del Banco Mundial– desarrollaron la noción de gobernanza como piedra angular para la regulación de diversos campos. Había que trabajar en la gobernanza del sistema económico, del medio ambiente, la seguridad, salud y otros.

En 1994, el PNUD elaboró el conocido paradigma de la Seguridad Humana (SH) que reconocía la existencia de amenazas multidimensionales a la seguridad de las personas y su calidad de vida. Se definió entonces a la seguridad ciudadana como una modalidad de la SH establecida como una protección universal contra el delito violento o predatorio, que representaba al mismo tiempo la defensa de la vida, integridad y patrimonio contra el delito como un tipo específico de riesgo (PNUD, 1994). Dicho enfoque propuso poner al centro las necesidades de las personas, en contraposición con la perspectiva tradicional sustentada en priorizar la seguridad de las instituciones del Estado. Se ha comprobado, sin embargo, que la adopción de dicho paradigma no era automática, ni podía darse por sentado.

La noción de gobernanza designa realidades, debido a la fragmentación de poderes globales y locales, pero también es un constructo analítico convincente: Suena bien que agentes económicos acuerden un programa, que una comunidad tenga la aptitud de definir colectivamente el futuro de su territorio o que fuerzas políticas diversas establezcan métodos eficaces de representación política.

Sin embargo, hace falta mayor problematización: Una crítica realista diría que no todos los participantes tienen el mismo peso en la definición del orden social, razón por la cual las relaciones de poder son un factor de influencia decisiva. Desde una perspectiva histórica, no todos los agentes parten de cero

sin tomar en cuenta condicionamientos previos respecto a su formación y consistencia interna como actores sociales. Una crítica radical quizás aceptaría que no todas las partes tienen intereses legítimos respecto al bien común o incluso, que este gran artilugio discursivo ha sido útil para preservar, incluso encubrir por vías suaves de poder, mecanismos de dominación hegemónica.

Cualquiera que sea la posición frente a este concepto emergente, la gobernanza pone en juego en distintos niveles la relación entre lo público-privado y su consolidación es mucho más compleja de lo que aparenta a simple vista.

En el entorno de la nueva ola de democratización en América Latina de la década de los ochenta, el concepto de gobernanza traía consigo un germen de transformación muy atractivo para generaciones preocupadas por la renovación política de sus sociedades. La larga y desafortunada herencia de regímenes autoritarios o abiertamente dictatoriales había ido en sentido inverso a las necesidades que imponía la modernización, sobre todo si se considera que la administración pública se hace cada vez más compleja.

Hay pocas posibilidades de corresponsabilidad si no existen separación de poderes, libertades públicas, igualdad jurídica, si se suprime *de facto* la esencia plural de una sociedad o si el Estado no hace una manifestación legal explícita sobre sus propios límites respecto al ejercicio del poder.

Todo este complejo conjunto de elementos se refleja en la elaboración de política pública. La Constitución y las leyes determinan la valoración que cada Nación hace sobre los derechos y obligaciones del cuerpo social. Siguiendo a Bourdieu, la génesis del Estado no es una situación *dada*, sino socialmente estructurada y continuamente reconstruida a través de prácticas, codificaciones, lenguajes o símbolos. (Ver Bourdieu, Pierre. *La nobleza del Estado*, 2013).

El argumento central de este ensayo es que la gobernanza no es un espacio aséptico, automatizado o neutral para la transformación de las relaciones sociales, pese a que la democratización y la participación ciudadana son condiciones esenciales para la construcción colectiva de decisiones públicas.

Así como la negociación no está exenta de tensiones sociales, históricas y políticas de primera importancia, se puede afirmar que la construcción de la gobernanza es de carácter contradictorio en tanto que representa un proceso gradual de ajuste con avances significativos y de manera simultánea, resistencias que lucen inamovibles. La experiencia chilena reciente en las políticas de seguridad puede ser muy significativa para ilustrar algunas de estas ideas.

La política de seguridad en Chile

Previo al infausto golpe de Estado el 11 de septiembre de 1973, Chile vivía un entorno social de notoria complejidad marcado por una profunda crisis de las élites gobernantes. Antes y durante el arribo al poder de la coalición de izquierda representada por la Unidad Popular, prevalecía una dura confrontación entre partidos y poderes públicos, una acentuada polarización social, además de un contexto gravemente influenciado por la tensión bipolar de la Guerra Fría.

A pesar de lo anterior, la Nación tenía una muy destacada tradición democrática asentada en la Constitución de 1925, una competencia real de partidos, elecciones periódicas, libertad de expresión, división de poderes y para el tema que nos ocupa, había una fuerza pública altamente profesional, los Ca-

rabineros de Chile, a la que se consideraba como “la mejor policía de América Latina” (Collier Simon y Suter William, 1998: 194). Aun hasta nuestros días, en las encuestas de percepción, la institución es considerada una de las más confiables por la población.

A grandes rasgos, el Dr. Salvador Allende basó su ideario político en tres expectativas: 1) Una profunda revisión del modelo económico para cimentar bases para un nuevo proyecto con orientación nacional; 2) La convicción, vanguardista para su época, de que era posible para un partido de izquierda ocupar el gobierno estrictamente basado en la vía constitucional; 3) La confianza en la lealtad del poder coactivo del Estado respecto a la supremacía del mando del poder civil.

Durante esta compleja coyuntura de ascenso al poder, el Presidente gradualmente fue perdiendo apoyos de las Fuerzas Armadas (FFAA) con los asesinatos de personajes clave en la oficialidad como ocurrió con el general René Schneider (1970), el capitán Arturo Araya (1973) y el general Carlos Prats (1974), además de la tortura y represión de los sectores leales al orden constitucional, como el general Alberto Bachelet, padre de la ex presidenta de la Nación.

El golpe del 11 de septiembre chileno marcó el inicio de la gran ruptura. La Junta Militar integrada por la Armada, Fuerza Aérea y la Marina capturó inmediatamente el control de la policía y la hizo parte de la represión y persecución territorial a disidentes políticos.

A través de decretos de Ley pronunciados por la Junta durante los primeros días, se procedió a la sistemática destrucción de las instituciones públicas, con lo que fueron prohibidos los partidos, sindicatos, medios de comunicación y se intervinieron las universidades, con la soterrada aquiescencia y participación del gobierno de los Estados Unidos, según ha sido demostrado en los expedientes públicos desclasificados en los años recientes³³.

Originalmente, la idea de las FFAA era generar un espacio temporal de transición para devolver el mando al poder civil en un mediano plazo. Incluso la decisión de Pinochet de permanecer como dictador, generó un quiebre al interior de la Junta, al no cumplirse la prevista devolución del estamento gubernamental a una facción civil.

Es bien conocido que el golpe en realidad marcó un punto culminante en la instauración de una especie de “gran laboratorio social” para la implementación global y autoritaria del neoliberalismo. El régimen invitó a Friedrich Hayek a establecer un programa radical de privatización que incluyó el desmantelamiento de la educación pública y redujo al mínimo la intervención estatal en la economía, con la excepción de la empresa nacional del cobre que subvencionó desde entonces a las ramas de las FFAA. El lapso de duración de la dictadura (1973-1990) es conocido como el periodo de “apagón cultural” que suprimió las libertades y dejó profundas heridas en la sociedad, que aun hoy se resienten.

En sus memorias, el ex presidente Ricardo Lagos reconoce con decepción cómo se vivió aquel momento cismático: “Las FFAA actuaron como lo habría hecho una fuerza de ocupación militar extranjera” (Lagos, Ricardo. 2013: 273).

Pese a la ilegitimidad de origen, la dictadura emitió una nueva Constitución en 1980, aún vigente hasta nuestros días, que según destacados estudiosos

33 Al respecto, el académico norteamericano Peter Kornbluh, encabeza el invaluable proyecto *National Security Archive* de la Universidad de Washington, que documenta con base en archivos desclasificados, la participación del gobierno de los Estados Unidos en el golpe de Estado.

de lo social dejó “enclaves autoritarios” tan graves como el establecimiento de un cupo reservado a los militares en el Poder Legislativo o la autonomía de las FFAA respecto al poder civil, lo que puso en jaque continuo la supremacía de mando del Presidente (Ver Garretón, Manuel Antonio, 2012).

Sirva este breve recuento histórico para afirmar que los gobiernos procedentes de la *Concertación*³⁴ tuvieron que lidiar con enormes dificultades para impulsar un retorno a la normalidad. Las sucesivas administraciones de Patricio Aylwin (1990-1994), Eduardo Frei (1994-2000), Ricardo Lagos (2000-2004) y el primer periodo de Michelle Bachelet (2006-2010) se vieron confrontados con serios desafíos determinantes para la restitución de la política de seguridad en un sistema republicano, como son las relaciones cívico-militares, operación del sistema de Justicia, reconstrucción de Memoria y Derechos Humanos, entre otros asuntos.

La prolongada transición, cuyos saldos generan todavía fuertes polémicas hasta hoy, mostró la necesidad de abrir cauces al debate público, promover algún tipo de reconciliación nacional, avanzar en el descubrimiento del pasado y la necesidad de emprender una modernización administrativa.

Dados los relativamente bajos índices delictivos (en sus peores momentos en 1990, la tasa de homicidios no pasó de 3 por cien mil habitantes, lo cual es muy reducido en parámetros latinoamericanos), la política de seguridad concitó un interés gubernamental y académico muy escaso.

La coyuntura que volcó la atención pública al asunto de la inseguridad, fue una serie de acontecimientos relacionados con la violencia política, cuyo caso emblemático en 1991 fue el secuestro de Cristián Edwards, hijo del recién fallecido dueño del principal diario del país, *El Mercurio*, empresario de extrema derecha con una participación demostrada en el golpe de 1973. La responsabilidad de tal hecho se atribuyó al Frente Patriótico Manuel Rodríguez (FPMR), que sostuvo una tenaz resistencia armada, aunque con nulas posibilidades de constituirse en un riesgo decisivo para la gobernabilidad.

Limitar en la medida de lo posible los extremos de izquierda y derecha era una prioridad estratégica para la *Concertación*, sobre todo tomando en cuenta que la joven transición podía ser descarrilada y Pinochet aún ostentaba el ominoso cargo de “senador vitalicio”, posición desde la cual defendió los enclaves autoritarios hasta el extremo de sus posibilidades.

El plagio del joven Edwards fue un catalizador para impulsar cambios profundos, toda vez que el estado de las instituciones de seguridad no convenía ni a las élites económicas que apoyaban el *status quo*. Dada la ausencia de controles y contrapesos, la policía tenía limitadas capacidades en la investigación del delito, mientras que el contexto regional hacía al país vulnerable ante un posible efecto “contagio” (cabe recordar que a principios de los noventa, Perú y Colombia afrontaban periodos muy convulsos que podían tener implicaciones regionales).

Tras su infortunio familiar, el magnate de *El Mercurio* impulsó la creación de la influyente Fundación Paz Ciudadana, institución que impulsó un trabajo que se fue sofisticando con el paso del tiempo para -entre otras cosas- producir información delictiva. Como símbolo de esta nueva transición

34 La *Concertación* de partidos por la Democracia es la coalición encabezada por la Democracia Cristiana, de centro derecha y el Partido Socialista de izquierda que gobernó Chile de manera continua de 1990 a 2010.

pactada, cabe recordar lo dicho por el aun candidato presidencial Ricardo Lagos durante un debate televisivo. Sobre el papel de la joven organización en materia de seguridad, afirmó: “Yo firmo todo lo que dice Paz Ciudadana” (Hererro, Víctor, 2014: 343).

Tal declaración era un viraje sorprendente, ya que no era nada usual que un personaje emblemático del ala izquierda de la Concertación, aprobara las iniciativas políticas propuestas por el empresario orquestador de la asonada militar.

Una vertiente que aun merece un mayor análisis es hasta qué punto el problema de la criminalidad (en un país con tasas señaladamente bajas en comparación con el resto de América Latina) fue un fenómeno inducido por sectores oligárquicos y medios de comunicación para prolongar la sensación de temor en una sociedad de por sí afectada por el trauma de la dictadura. En una discursividad oficial muy proclive a atizar “demonios ideológicos”, la multiforme faceta de la delincuencia ocupó un lugar de sustituto perfecto para representar al enemigo público de ocasión. Hoy la población chilena afronta la contradicción de ser una de las que más insegura se siente, a pesar de estar en condiciones relativamente mejores que el resto de América Latina³⁵.

Es reconocible, a inicios de los noventa, una intensa reacción social para generar mecanismos que estudien la cuestión delictiva, anteriormente relegada. Desde el retorno a la democracia, se incrementó la actividad de investigación en universidades y centros de estudio. Los vientos de cambio se impulsaron por nuevos cuadros profesionales, algunos de ellos con formación excepcional en universidades de todo el mundo. La cooperación internacional fue también un influjo beneficioso para dar cauce a la transición.

Así, se crearon organizaciones y se fortalecieron programas académicos en espacios como la Universidad de Chile, Universidad Alberto Hurtado (UAH), Diego Portales (UDP), Corporación de Promoción Universitaria (CPU), el Centro de Justicia de las Américas (CEJA), grupos de Derechos Humanos, activistas y otros. (Palacios Muñoz Daniel, 2011). Sectores de tendencias políticas aun divididas entre sí, deseaban tener un papel activo en la definición del nuevo orden social, para lo cual fue necesario en ocasiones, crear puntos medios de acuerdo.

Mención especial merece la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales en Santiago de Chile (FLACSO-Chile) una sobresaliente institución generadora de pensamiento latinoamericano en la década de los sesenta, que sufrió terriblemente los efectos del “apagón cultural” y que solo pudo reabrir sus puertas hasta después de 1991.

De manera excepcional -aunque de ningún modo sin relevancia- sectores de Carabineros comenzaron a cuestionar el nuevo rol que habrían de tener en una democracia, pregunta que aún subsiste y reaparece ocasionalmente hasta nuestros días, aunque la policía pudo retornar finalmente al control jerárquico del Ministerio del Interior.

En 1997, Carabineros sistematizó un conjunto de delitos denominados de mayor connotación social para analizar la evolución delictiva del país (DMCS)

35 Según la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC) 2014, las tasas de victimización se redujeron de 43 a 25 por ciento en el período 2003-2014. Pese a la notoria reducción de índices delictivos, 80 por ciento de la población manifiesta sentirse insegura.

(Diagnóstico de Expertos, Ministerio del Interior, 2004)³⁶. Un diagnóstico del Ministerio del Interior, reconocía que las diversas modalidades de robo eran el problema más acentuado de inseguridad, pues el total de denuncias creció de mil a 2 mil 250 por cada cien mil habitantes del periodo de 1995 a 2003 (*Ibid.*).

A mediados de los noventa, el gobierno de Eduardo Frei impulsó un proceso de modernización de la administración pública, que incluyó una innovadora propuesta para implementar una Reforma Procesal Penal, cuyo artífice fue la ministra de Justicia, Soledad Alvear. Según la funcionaria, “el Ejército desconfiaba fuertemente de un órgano creado en democracia para perseguir delitos, lo que podría incluir casos de Derechos Humanos” (Alvear, Soledad. 2010: 78).

La Reforma Procesal, iniciada en 2000, tuvo un plazo gradual de implementación de cinco años y fue esencial para la creación de un Ministerio Público autónomo, el Instituto de Defensoría Pública y nuevas figuras como el Juez de Control, responsable de supervisar la legalidad del proceso penal. Dicha reforma no revirtió las altísimas tasas de encarcelamiento que aún prevalecen en Chile en parámetros regionales, ni está demostrado que tuviera un impacto mayor en la incidencia delictiva, pero sí fue muy exitosa en hacer los juicios más eficientes y en abatir rezagos históricos del Poder Judicial (Ver Duce, Mauricio. 2010).

El tema de Derechos Humanos tuvo una importancia crucial desde el mismo momento del golpe militar. La Vicaría de la Solidaridad, promovida por la Iglesia Católica a instancias del Arzobispo de Santiago, Raúl Silva Henríquez, participó de manera muy activa en la documentación y reconstrucción de hechos en las desapariciones forzadas y las múltiples violaciones a los derechos fundamentales³⁷.

La oferta política de la Concertación se sustentó desde su arranque en avanzar en este tema. En el emotivo mensaje de toma de posesión en el Estadio Nacional, lugar donde se concentró el mayor número de personas detenidas, asesinadas y desaparecidas por la estructura operativa de la Junta Militar, el presidente Aylwin declaró:

Hemos dicho –y lo reiteramos hoy solemnemente– que la conciencia moral de la Nación exige que se esclarezca la verdad respecto de los desaparecimientos de personas, de los crímenes horribles y de otras graves violaciones a los Derechos Humanos ocurridas durante la dictadura. (Gobierno de Chile, 2016).

Resulta controversial y enteramente discutible el grado de compromiso que cada presidente manifestó con el avance de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, que fue la instancia encargada de procesar esta temática. Por obvias razones, el esclarecimiento de la verdad Histórica no podía ser en ningún modo labor exclusiva del gobierno, tenía que tener el concurso de las víctimas y la sociedad entera.

Dos hitos históricos en la materia fueron los detallados trabajos del Informe del abogado chileno Raúl Rettig (1991) y la Comisión encabezada por monseñor Sergio Valech (2003). En el tránsito del cambio de gobierno de Frei

36 Los DMCS son robo con violencia, con fuerza, hurto, violación, lesiones y violencia familiar.

37 El papel de la Iglesia en dictadura es aun muy discutido, aunque hubo sectores que decididamente apoyaron las reivindicaciones de las víctimas.

a Lagos en 2000, se impulsó una inusitada Mesa de Diálogo sobre Derechos Humanos entre defensores de las víctimas y los responsables del Ministerio de Defensa de ambos gobernantes. En una declaración conjunta, resultado de este acercamiento, las partes señalaron:

Reafirmamos que es condición del estado de Derecho que el ejercicio legítimo de la fuerza quede entregado exclusivamente a los órganos competentes en un sistema democrático, como también el rechazo absoluto a la violencia como método de acción política. Se hace indispensable desterrar y rechazar, de manera categórica, cualquier forma de acceso al poder por vías distintas a las democráticas. (Ministerio de Justicia, 2001)

Aun con las tensiones evidentes del caso, las FFAA y Carabineros ampliaron su interacción con la sociedad en actos de diálogo y reconocimientos limitados de responsabilidad. El deceso de Pinochet en 2006 facilitó en buena medida vencer resistencias a la apertura y tomaban mayor protagonismo posturas que deseaban proyectar una imagen renovada de la institucionalidad armada.

Hacia el final del gobierno de Ricardo Lagos, tuvo lugar un muy interesante proceso de construcción de una Política Nacional de Seguridad Ciudadana (PNSC) a instancias del Ministerio del Interior. Se trató de un prolongado diálogo entre especialistas que produjo un Diagnóstico de la violencia en Chile y estableció un Plan que debía impulsarse como una política de Estado y no de gobierno. La idea era reconocer el carácter multidimensional de las violencias, identificar la oferta pública que tenían en el momento las instituciones y coordinar sus tareas en la abigarrada red de la administración pública: Educación, Salud, Justicia, Vivienda, Trabajo, además de las municipalidades.

La PNSC planteó la necesidad de tener una institución directiva fuerte, dependiente del Ministerio del Interior, con la facultad de coordinar una amplia red de instituciones, tomar decisiones autónomas y formular propuestas, articularse con lo local, coordinarse con las policías y evaluar sus políticas (PNSC, 2004). El propósito era que la seguridad se convirtiese en una política de Estado y no de gobierno (Oviedo, Enrique. 2016).

A principios del milenio se implementaron incipientes programas pioneros en materia de prevención de la criminalidad, como Comuna Segura, que en el gobierno de Bachelet se rediseñó hacia la elaboración de un Plan Comunal de Seguridad Pública a desarrollarse territorialmente con la acción coordinada de diversas instancias. En los Planes Comunales, aún vigentes y con la participación del Ministerio del Interior, las comunas (municipalidades) y Carabineros, se establecen mecanismos de articulación con metodologías participativas que conjuntan a diversos actores sociales. Se dio un énfasis mayor a una intervención territorial dirigida hacia las necesidades detectadas por los actores locales, aunque dichas iniciativas tuvieron respuestas desiguales a lo largo del país y no necesariamente fueron perdurables en el tiempo.

La política nacional de seguridad estableció el objetivo de sustentar las intervenciones gubernamentales con evidencia. Para tal fin se elaboró el llamado *Índice de Vulnerabilidad Social Delictual* para determinar en qué partes del territorio era prioritaria la intervención del Estado (Ver Araya y Serra, División de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior, 2002).

Pese a los notorios avances institucionales descritos, persisten graves vulnerabilidades, siendo la más conspicua que el retorno a la democracia no se

cristalizó en un pacto fundamental sellado en una nueva Constitución. Muchos temas sociales de apremiante atención parecieron quedar en suspenso.

Del mismo modo, la persistencia del conflicto mapuche, el áspero manejo policial de la protesta social y el procesamiento de los crímenes cometidos en dictadura permanecen como delicados asuntos pendientes de respuesta.

Conclusiones

Elementos fundamentales para el análisis de la gobernanza en la política de seguridad.

A la luz de la experiencia chilena, es visible que la Nación partió de un contexto extremadamente desfavorable con la proscripción de las instituciones públicas, así como la instauración y permanencia de enclaves autoritarios que minaron gravemente las posibilidades de construcción de un Estado democrático.

Al igual que otros países latinoamericanos, es necesaria una reflexión sobre nuevas doctrinas de Seguridad que sean autónomas, capaces de responder y armonizar los desafíos globales con los intereses nacionales, así como distanciarse de la doctrina norteamericana de Seguridad Nacional impulsada en la década de los ochenta por el presidente norteamericano Ronald Reagan y que ha sido de vital influencia para la arquitectura de las fuerzas de seguridad del Estado.

Un desafío tan complejo como la transformación de la política de seguridad, requiere un conjunto de medidas concatenadas, orientadas a repensar las relaciones cívico-militares, la función de la policía, la operación de un sistema de Justicia eficiente capaz de aplicar la ley, la formación de nuevos profesionales conscientes de la operación de las instituciones en democracia, la creación de mecanismos favorables a la participación de la sociedad civil y los medios de comunicación, entre otros.

En suma, se pueden citar siete criterios que contribuyeron a generar procesos de gobernanza en las políticas chilenas de seguridad, componentes aun inacabados pero que pueden resultar de interés:

Voluntad del poder civil de restituir la eficacia de las fuerzas de seguridad en el marco de un Estado democrático.

Modernización de las estructuras de seguridad y justicia.

Apoyo y participación de grupos profesionales (universidades, centros de pensamiento, organizaciones) para crear las bases de una institucionalidad.

Definición de criterios mínimos de convergencia como pueden ser la separación de funciones o la producción de datos cuantitativos que apoyen la implementación del proceso. Sobre el particular, prevaleció un acuerdo social de despolitizar gradualmente la función de seguridad.

Alto grado de consenso y participación social sobre los objetivos de la reforma institucional.

Reconocimiento explícito de responsabilidad del Estado en errores y omisiones del pasado, así como admitir la primacía que tienen los Derechos Humanos como garantías de aplicación universal. En este aspecto, son esenciales políticas gubernamentales de Memoria que contribuyan a la reparación y la restitución.

Implementación de políticas territoriales con participación ciudadana y coordinación de las autoridades responsables de la gestión local.

Un aspecto adicional, que constituye una asignatura pendiente para la región entera, es garantizar mecanismos de rendición de cuentas, contraloría social, control democrático de las instituciones, así como sólidos esquemas de combate a la corrupción.

Aunque con el paso del tiempo se suprimieron en Chile enclaves autoritarios tan gravosos como los cupos para las FFAA en el Poder Legislativo y la supremacía del poder civil (hoy ya nadie cuestiona la jerarquía del Presidente democráticamente electo) persisten, (como ocurre en prácticamente todos los países de la región) resabios e inercias de políticas de seguridad autoritarias, fuertemente ancladas en el “populismo punitivo”, así como una debilidad institucional muy acentuada para que el paradigma de la Seguridad Humana tenga posibilidades de concreción en las políticas públicas.

Como es notorio, la noción de gobernanza puede prosperar casi de manera exclusiva en un entorno que favorece los valores democráticos y la intensiva participación de actores de la sociedad civil, condición que frecuentemente es menoscabada por las redes de clientelismo político que abundan en nuestros sistemas políticos.

Aunque la difusión de prácticas de gobernanza es un proceso incierto que depende de la voluntad de los actores sociales y la preexistencia de condiciones que posibiliten una construcción colectiva en torno a las prioridades de un país, las políticas de seguridad hoy más que nunca están necesitadas de un impulso democratizador.

Referencias

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2013) *Gobierno y administración pública*. Fondo de Cultura Económica, CDMX.
- Alvear, Soledad y Blanco, Rafael. (2010) *Diálogos sobre la reforma procesal penal. Gestación de una política pública*. Ediciones Universidad Alberto Hurtado, Santiago de Chile.
- Araya, Jorge y Sierra, David. (2002) *Influencia de factores de riesgo social en el origen de conductas delincuenciales. Índice de vulnerabilidad social delictual*. Serie de estudios, División de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior.
- Bourdieu, Pierre (2013) *La nobleza de estado. Educación de élite y espíritu de cuerpo*. Ed. Siglo XXI, CDMX.
- Collier, Simon y Sater, William (1998) *Historia de Chile 1804-1994*. Cambridge University Press. Madrid, España.
- Duce, Mauricio. (2010) *Diez años de reforma procesal penal en Chile: Apuntes sobre su desarrollo, logros y desafíos*. Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA).
- Garretón, Manuel Antonio (2005) *Social sciences and society in Chile: institutionalization, breakdown and rebirth*. Social Science Information. Vol. 44 No. 2-3.
- (2012) *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado: Los gobiernos de la Concertación en Chile*. CLACSO, Santiago de Chile.
- Gobierno de Chile (1990) *Discurso de Patricio Aylwin en el Estadio Nacional*. 12/03/90.
- Herrero, Víctor (2014). *Agustín Edwards Eastman. Una biografía desclasificada*. Ed. Debate, Santiago de Chile.
- Kornbluh Peter. National Security Archive. Universidad de Washington: <http://nsarchive.gwu.edu/>

- Lagos, Ricardo (2013) *Mi vida*. Ed. Debate. Santiago de Chile.
- Ministerio del Interior (2014) *Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana*. Santiago de Chile.
- (2004) *Diagnóstico de la Seguridad Ciudadana en Chile. Foro de Expertos en Seguridad Ciudadana*.
- (2004) *Política Nacional de Seguridad Ciudadana*.
- (2001) *Declaración de la Mesa de Diálogo sobre Derechos Humanos. Reflexiones fundamentales*.
- Oviedo, Enrique (2016). Entrevista con el coordinador de la PNSC, como parte del proyecto *La inserción de los enfoques de seguridad ciudadana y prevención de la criminalidad en las políticas públicas de América Latina*. Partido Lara, Othón. Tesis doctoral Estudios Latinoamericanos UNAM en proceso de publicación.
- Palacios Muñoz, Daniel (2011). *La reforma procesal penal en Chile: nuevos agentes, sus trayectorias y la reestructuración de un campo*. *Revista Política*. Vol. 49. No. 1.
- PNUD (1994) *Human Development Report*. Oxford University Press.

Sistemas de clasificación y evaluación de la política en los clientes del estado. Un recuento etnográfico³⁸

David Luján Verón³⁹

Resumen

En este ensayo, se busca señalar los sistemas de clasificación de los clientes de una comuna chilena para clasificar y evaluar la política y los políticos. Para ello, en primer lugar, se ofrece un panorama de cómo se posicionan ante las acusaciones de “clientelismo” y refieren en otros términos sus vinculaciones. En segundo término, cómo sopesan entre distintos atributos para nombrar y actuar la política (afecto, cumplimiento de demandas, atención en terreno y de manera constante). En una tercera parte, se explora cómo estos entendimientos los llevan a movilizar determinados recursos (conformidad con las normas de jerarquía, la promesa de un caudal de votos) para introducir sus demandas en el juego político, y algunas tensiones y ambigüedades a que estos discursos y prácticas dan lugar.

Palabras clave: Clientelismo, estado, afectos, confianza.

Abstract

In this essay, we seek to point out the classification systems of the clients of a Chilean commune to classify and evaluate politics and politicians. To do this, first of all, we offer a panorama of how they position themselves before the ac-

38 El autor agradece el apoyo para la realización de esta investigación al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), en México, así como en Chile al proyecto FONDECYT regular 1160984, “¿Malas prácticas o “aceitar la máquina”? Las instituciones informales en tiempos de cambios políticos y su impacto en la democracia chilena (2016-2019)”, dirigido por Emmanuelle Barozet.

39 Doctor en Ciencia Social con Especialidad en Sociología, El Colegio de México. Profesor asociado, Departamento de Sociología, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. E-mail: dlujan@colmex.mx

cusations of “clientelism” and refer in other terms their links. Secondly, how they weigh between different attributes to name and act the policy (affect, compliance with demands, attention in the field and constantly). In a third part, we explore how these understandings lead them to mobilize certain resources (conformity with hierarchical norms, the promise of a flow of votes) to introduce their demands into the political game, and some tensions and ambiguities to which these speeches and practices give place.

Introducción

Este trabajo se inserta en las discusiones dentro del clientelismo en que se rescata “el punto de vista de los clientes” en el análisis de la política popular. Aunque sabemos, por lo menos desde hace varias décadas, que los clientes también son activos, tienen capacidad de agencia e intitulan sus demandas en el juego político, todavía falta establecer marcos más sistemáticos de contraste entre distintos tipos de clientes. Para ello, en este ensayo se busca matizar y extender algunas de las teorías en torno a sus puntos de vista, usando como herramienta la etnografía política.⁴⁰

Los resultados de campo que aquí se muestran derivan de una investigación recién concluida conducente a la obtención del grado de Doctor en Ciencia Social con Especialidad en Sociología por el Colegio de México, efectuada en una comuna de Chile (la unidad administrativa más baja, que en México correspondería al municipio) durante el período julio 2016-enero 2017, en donde se buscó rescatar algunos de los aportes de la antropología del estado y el poder para interpelar formas convencionales de estudiar el clientelismo político. Aunque tanto los nombres y lugares fueron modificados para resguardar la identidad de nuestros informantes clave, conviene destacar algunos criterios de selección y propiedades sociodemográficas de la comuna como informantes para ubicar nuestros hallazgos de investigación.

Se trata de una comuna central, urbana, de unos 300 000 habitantes. Sus niveles de pobreza se encuentran un poco más acentuados que el promedio nacional (14.4% nacional vs. 17% en la comuna, según la encuesta CASEN 2013).⁴¹ Las razones de elección de esta comuna atienden a que se encuentra fuera de Santiago (la mayoría de los estudios sobre clientelismo se centran en esta región, por lo que hacen falta estudios en regiones), con márgenes más o menos acentuados de pobreza (ello indicaría cierta prevalencia de usos políticos de la administración de necesidades sociales) y más pronunciados rasgos de personalización de la política a nivel local, pues varios diarios destacaban, en un ánimo de denuncia, la presencia de varios “caciques” (según este punto

40 Vamos a definir la etnografía como una forma de observación, ubicada en tiempo y espacio real, que permite conocer cómo las personas sienten y piensan sus prácticas. Se centra, por ello, en la producción de datos ricos y variados, contextualizados o sensibles al entorno y densamente texturizados (Katz, 2001; Katz, 2002). Un estudio etnográfico, explicado de manera breve, tendría que hacer mención de cómo funciona la vida social, qué es lo que la gente hace y cómo lo hace, cuál es el mundo que las prácticas crean y por qué este mundo toma la forma que lo hace.

41 “Informe de Desarrollo Social 2015”. Ministerio de Desarrollo Social. Acceso el 11 de septiembre del 2018. <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/upload/IDS2.pdf>

de vista, alcaldes y concejales que habían ejercido o ejercían el poder durante larga data con rasgos personalistas).

El trabajo de campo se centró en las zonas dentro de la comuna con mayor marginación socioeconómica, que de acuerdo a un primer acercamiento a terreno es donde se acentuaba el “clientelismo político” (provisión de favores, regalos e intermediación política a dirigentes vecinales y vecinos).⁴² En estos escenarios hay un déficit considerable en la provisión de servicios públicos (retiro de basura, infraestructura urbana -pavimentación, luminarias -, zonas verdes, buses y taxis), así como tasas más altas de inseguridad y delincuencia. Todos estos problemas son relevantes de mencionar en cuanto numerosos actores políticos y burocráticos buscaban gestionarlos dentro del estado y obtener, en el proceso, cosechas políticas.

En cuanto a la metodología, primero hubo un período de acercamiento a terreno, buscando detectar a los principales “brokers” o intermediarios de la comuna,⁴³ así como dirigentes partidarios, burocráticos y vecinos enlazados a ellos. Aquí se entrevistó a 20 dirigentes de organizaciones vecinales, los espacios locales que sirven de articulación entre necesidades locales y distintos niveles del estado (municipio, gobierno regional, gobierno central), durante un mes. Después, se solicitó a dos concejales (en México, regidores), Ramón, de la Democracia Cristiana (DC), y Óscar, de la Unión Demócrata Independiente (UDI), que eran bien identificados a nivel local por su “generosidad” en la provisión de favores e intermediación política, acompañarlos en sus actividades políticas cotidianas, lo que derivó en un ejercicio etnográfico registrando sus encuentros con vecinos, dirigentes vecinales y burócratas municipales, durante tres meses.

Después de las primeras entrevistas y observación etnográfica, se entrevistó a dirigentes vecinales que conocimos a partir de las actividades de Ramón y Óscar, tratando de profundizar en sus trayectorias de vida, experiencias y evaluaciones sobre la política, lazo con los concejales y otros actores burocráticos y partidarios, así como expectativas y juegos de poder que orientan sus acciones en política. Se procuró aquí contactar a dirigentes que ya habían sido entrevistados antes para profundizar en aspectos no tomados en cuenta en la primera entrevista, así como tener una mirada más completa y diacrónica de sus discursos y prácticas políticas. Esta etapa duró dos meses, después de lo cual, durante un mes, se entrevistaron a dirigentes burocráticos, partidarios, así como secretarios/as de diputados y senadores.

En total, se realizó un trabajo de campo de 7 meses en donde se recopiló un gran bagaje de fotografías, video, registros de interacciones y 116 entrevistas semiestructuradas y a profundidad, con duración entre media y 3 ½ horas. Muchas de estas entrevistas, valga la pena recalcar, fueron realizadas a las mismas personas, pero distintos momentos. Además, se complementaron con conversaciones informales y espontáneas con actores partidarios, burocráticos, secretarios/as y vecinos de la comuna.

42 Vamos a definir aquí al clientelismo como vínculos políticos personalizados en que intervienen relaciones de reciprocidad e intercambio (Vommaro y Combes, 2016). La forma de desgranar este fenómeno entre provisión de favores, intermediación política y personalización de ésta también atiende al trabajo de estos autores.

43 Los brokers o intermediarios son actores que vinculan demandas ciudadanas con distribución de recursos, sean partidarios o estatales. La literatura sobre clientelismo detalla algunas de sus propiedades y roles (Gay, 1994; Auyero, 2001).

El criterio de selección de los entrevistados, en suma, responde a su grado de cercanía y distancia con circuitos de clientelismo político: se buscó a dirigentes vecinales que contactaran continuamente a actores burocráticos y partidarios para solicitar favores e intermediación política, luego a quienes contactan poco a este tipo de actores y quienes no los contactan, para después entrevistar a actores burocráticos y partidarios que proveen continuamente/proveen poco/no proveen favores e intermediación política. Esta forma de ir desgranando la intensidad del lazo clientelar buscó ser más o menos equilibrada en la recogida de información, es decir, se buscó la misma cantidad de dirigentes vecinales que solicitan continuamente/poco/nada favores e intermediación, lo mismo que actores políticos y burocráticos que proveen mucho/poco/nada de éstos. Este contraste fue conducido por la hipótesis según la cual el clientelismo no es solo una práctica legitimada en los entramados de relaciones sociales que le prefiguran sino también objeto de disputa, en términos de prácticas y discursos, en escenarios más distantes que pueden practicar repertorios de acción más colectivos y contestatarios.

El tipo de aproximación metodológica aquí efectuada, que combina entrevistas semi-estructuradas, conversaciones informales y etnografía, posee varias ventajas frente a otros métodos más estandarizados y cerrados de recogida de datos (es decir, que ofrece opciones de respuesta dados por el investigador). En primer lugar, permite observar in situ las prácticas sociales y con ello mostrar las tensiones y ambigüedades en su relación con discursos. Ello puede ser explotado analíticamente, además, cuando se contrasta con preguntas a los mismos actores en distintos momentos, lo que permite comprender distintas fases de sus actividades.

En segundo lugar, permite acercarse al entramado de relaciones que se ponen en juego en las relaciones clientelares. Acercándose al punto de vista de los actores involucrados, permite des-estigmatizar un conjunto de prácticas asociadas a el clientelismo, en el sentido que señala su interpretación local para después ponerlo en relación con el conocimiento de los medios de comunicación y académico que buscan, en la mayoría de las veces, tacharlo de anti-democrático. Sugiere, en tercer lugar, que estas prácticas no son unívocas sino marcadas por una diversidad de experiencias y con márgenes más o menos abiertos de negociación y arreglos de poder. Por las anteriores razones el acercamiento resulta contextual y relacional (siempre un discurso y práctica se da en relación a otra), lo que resulta adecuado a los fines de la sociología cualitativa.⁴⁴

Este ensayo se divide en tres partes. En la primera, se exponen algunos déficits en el estudio del clientelismo, que recaen en buena medida en algunos supuestos acerca de sus consecuencias para la democracia y la formación de una adecuada sociedad civil. En segundo lugar, veremos algunos hallazgos de campo en que se delinearán cómo los clientes perciben, evalúan y practican la política, es decir, su sistema de clasificaciones y evaluaciones en torno al campo político. En tercer término, exploramos este sistema en relación con la movilización de distintos tipos de recursos y capitales para avanzar en sus demandas, así como algunas tensiones y ambigüedades a que este proceso da lugar. Las conclusiones, por último, invitan a repensar el ejercicio del poder de los clientes ante intermediarios y personeros del estado.

44 La pauta de las entrevistas semiestructuradas se encuentra al final del ensayo.

Algunos déficits en nuestros entendimientos sobre el clientelismo

La relación negativa entre clientelismo y democracia suele permear numerosos análisis políticos, en el supuesto de que hay ciudadanos “legítimos”, aquellos que enarbolan una forma de participación libre e incontaminada por los partidos políticos o la influencia del estado (Agudo, 2014). El conglomerado de esta gente “libre” en el contexto actual tiende a llamarse la “sociedad civil”, figura central del denominado “empoderamiento ciudadano” y estandarte de una forma apropiadamente moderna de cultura política –universalista, igualitaria, democrática– ubicada en los movimientos sociales (Arato y Cohen, 1999; Oxhorn, 2001). Asume, asimismo, que ella adscribe lazos horizontales y solidarios y tiene por fin resistir la dominación estatal y hacer visible el poder que se esconde detrás de la racionalidad de los procedimientos administrativos y organizativos, o del espectáculo de la política (Latorre y Santillana, 2009; Melucci, 1999). Opuestos a la sociedad civil, se encuentran los clientes, no libres, organizados jerárquicamente, “anómicos”, es decir, que no tienen normas pues simplemente venden su voto al mejor postor (Hagene, 2015) e incapaces de desarrollar solidaridad de manera autónoma.

En América Latina, estas concepciones se encuentran influidas por el lenguaje de las transiciones democráticas y las contemporáneas políticas sociales, pues el “combate al clientelismo” se asocia al “combate a la corrupción” en la distribución de las políticas sociales focalizadas, acaecidas en la región a partir de la década de los noventa y que posee ejemplos como Oportunidades en México, Plan Jefes y Jefas de Hogar en Argentina, Bolsa Familia en Brasil, o Chile Solidario. Con una nueva imaginaria en torno a la descentralización, participación de la sociedad civil, transparencia y rendición de cuentas, así como la corresponsabilidad (Agudo, 2015; Vommaro, 2008a, 2008b; Yashine, 2015), estos enfoques suponen que el clientelismo es un vicio que hace que las poblaciones no se esfuercen porque les dan todo gratis, o representa una relación perversa de políticos con poblaciones locales porque hace que los primeros tomen para sí beneficios privados, a través del condicionamiento político, en la definición de los beneficiarios de las políticas sociales.

Desde el mismo punto de vista y dentro de las elecciones, se señala que el clientelismo es una práctica censurable porque hace que en éstas no importen los programas o políticas sino los regalos. Esto se emparenta a una crítica (de raigambre liberal) que señala que el clientelismo es una práctica antidemocrática porque que se opone a aspiraciones universalistas (por ej, véase Shedler, 2004). A modo de ilustración de este punto, tenemos: “en vez de ganarse el voto ofreciendo plataformas ideológicas bien definidas o demostrando su buena capacidad para gobernar, estos actores políticos (que impulsan el clientelismo) buscan comprar a los votantes con favores a corto plazo” (Serra, 2017, p. 156).

Sin embargo, estas visiones presentan algunos déficits. En primer lugar, asumir la pasividad de los clientes en oposición al ejercicio de la ciudadanía, lo democrático o lo empoderado supone una ontología de los objetos políticos, es decir, que una categoría social está formada por un contenido que le corresponde necesariamente, como cuando se dice que la sociedad posee la resistencia y la subversión y al estado la opresión, o la ciudadanía lo democrático y el clientelismo lo anti-democrático. Se expresa, también, cuando argumenta que hay formas de participación política más radicales o fundamentales que otras,

o que hay niveles privilegiados de análisis (Estrada, 2014). Este es el caso de aquellos enunciados que señalan que la política “reside” en el parlamento y los partidos, o que es más fundamental, para estudiar la configuración y transformación de la política, un movimiento social que una práctica clientelar.

Además, considerar a los clientes como pasivos se engarza a sesgos normativos sobre la democracia, la participación o las prácticas políticas, y ello obscurece más que ayuda a comprender los fenómenos políticos. Opera aquí un tufo clasista en la separación entre formas legítimas e ilegítimas de participación, y se habla de los clientes como una categoría social sin diferenciaciones en su interior, cuestión difícil de sostener ya que pueden operar dentro de ella heterogeneidades importantes en términos de poder, estatus, influencia, recursos, género y edad. Asumir pasividad, del mismo modo, puede llevarnos a pensar que los clientes naturalizan la dominación, asunción, por lo menos discutible, para abordar el poder *dentro* de las relaciones clientelares y analizar cómo los actores transitan entre prácticas clientelares y posclientelares. Incluso en situaciones de dominación extrema como el sistema de castas en la India, señala James Scott, los débiles no legitiman acriticamente su posición de subordinación: “existen testimonios convincentes de que los intocables de la India niegan, reinterpretan o ignoran las doctrinas hindúes que legitiman la dominación de casta” (Scott, 2016, p. 146).

También, comete un reduccionismo excesivo al explicar las relaciones clientelares por los beneficios o las cosas que provee, ignorando componentes sociales de la política y expresados en aspectos emocionales, performativos, representacionales y discursivos. Tampoco nos dice mucho acerca de por qué estas relaciones se perciben legítimas y cómo son resignificadas en diversas situaciones de interacción, y no se profundiza en cómo los clientes imaginan al estado y cómo las ideas sobre éste –su legitimidad, capacidad de distribución, qué es lo que sucede dentro de él– animan determinadas prácticas y relaciones.

Nosotros, sin embargo, partimos en este trabajo de la consideración según la cual nociones como participación, democracia o ciudadanía no poseen un contenido ontológico o refieren a prácticas con características esenciales sino son ante todo artefactos o tecnologías discursivas y de poder que justifican, animan, incluyen y excluyen determinadas contingencias en lugar de otras. Lo que significan depende de los contextos, las estrategias, así como una variedad de interrelaciones y batallas por definir las (Agudo, 2015; Gilbert, 2002; McQuarrie, 2013; Nugent y Alonso, 2002).

Por ello, si se ha sostenido que las relaciones clientelares representan prácticas que obstaculizan el avance de reglas formales de distribución de recursos y el ejercicio de una “ciudadanía democrática”, en este ensayo partimos de la asunción según la cual el clientelismo no se opone a la práctica de derechos de ciudadanía social o reglas que, aunque no están escritas, definen la lógica de producción de lo social en estos escenarios. Además, si se ha sostenido que el clientelismo solo se explica como favores por votos cuya temporalidad inicia y termina en el período electoral y donde los clientes son pasivos (es decir, no elaboran repertorios de acción en los juegos de poder que articulan relaciones clientelares), aquí sostenemos que, por el contrario, la temporalidad es de larga data (dura más allá de las elecciones), y los clientes pueden ser bastante sofisticados para introducir sus demandas y participar en el juego político.

Revisitando el punto de vista de los clientes

En Chile la institucionalidad formal divide a las organizaciones vecinales en dos subtipos: territoriales y funcionales. Las primeras son conocidas como “juntas de vecinos”, espacios diseñados para enlazar las necesidades del territorio vecinal con la municipalidad. Las segundas son denominadas “funcionales”, porque no se constituyen para representar un territorio sino la necesidad de un grupo de vecinos, y cuando la necesidad es satisfecha, éstos deben redefinir el objeto de su constitución o formar una nueva organización. Aquí encontramos a los clubes de adulto mayor, centro de madre, clubes deportivos, entre otros.⁴⁵

En la comuna de Avellaneda, estas organizaciones son visitadas, continuamente, por políticos a distintos niveles (senadores, diputados, alcalde, burócratas municipales encargados de enlazar las políticas municipales con el territorio, o concejales). Así como a las juntas de vecinos, además, les hacen “cooperaciones” para el financiamiento de algunas de sus actividades a lo largo del año (celebración del día del niño, de la madre, navidad), ofrecen intermediación política (hablar a los agentes estatales que toman decisiones a nombre de alguna necesidad particular o colectiva) o resolver directamente ciertas demandas (canalizar a los vecinos para obtener trabajo, cooperan económicamente para pagar una receta médica, el pago de la luz o agua, para la pintura que remodelaría la sede de la organización, por poner algunos ejemplos).

Al mismo tiempo, los dirigentes de las organizaciones vecinales acostumbra(n) condicionar, aunque de formas bastante sutiles e indirectas, la provisión de bienes y servicios al apoyo político. Por lo anterior, en esta comuna la política se encuentra altamente personalizada y circulan muchos regalos y favores.

Es importante recalcar que los concejales no tienen un presupuesto público para hacer estos regalos. Frente a los vecinos, señalan que lo obtienen de su bolsillo o contacto personal. Por ejemplo, una vecina argumentaba que Óscar regalaba productos lácteos para niños porque era amigo del dueño de la distribuidora y se los regalaban o, por lo menos, se los vendían más baratos. Los actores políticos involucrados, por otro lado, nunca dijeron que los recursos los obtuvieran del partido aunque, en una ocasión, Eusebio, dirigente de club deportivo, señaló que algunas semanas antes, Cándido, concejal de la Democracia Cristiana (DC), se acompañó de un senador en la entrega de unos dulces para las fiestas patrias: “el concejal lo presenta (al senador), lo da a conocer, y dice que debíamos dar las gracias porque él iba a brindar las golosinas, pasa que viene a competir a la comuna” (Eusebio, 2016). Con ello, Eusebio

45 Los clubes de adulto mayor y centros de madre tienen una dinámica centrada en la sociabilidad, esto es, aglutinar a la población que sobrepasa los 50 años (aunque los segundos no están necesariamente enfocados en los adultos mayores, sus integrantes lo suelen ser). Centran su actividad en reunirse, una vez a la semana y exceptuando, normalmente, el verano (enero y febrero), en la sede social de una junta de vecinos o domicilio particular, por las tardes. Aquí se juega lotería y toma la “once” (té con sándwich, pan o galletas), aunque también se puede recibir de la municipalidad algún curso de repostería, tejido, manualidades, o la visita de algún especialista del consultorio local de salud para realizar ejercicios físicos, estimulación de la memoria o revisiones médicas básicas. Los clubes deportivos son espacios reservados para el fomento del deporte y sus distintas disciplinas, aunque en su mayoría se dedican al fútbol. Forman ligas locales y apoyan a sus socios, en algunos casos, con camisetas, calcetas, balones de fútbol para partidos o el costo del transporte para que los jugadores se desplacen hacia ellos. Los clubes se pueden vincular en asociaciones, por último, donde pueden compartir algunos gastos (la mantención de una cancha, por ejemplo) y hacer competencias.

sugiere que un capital del que los actores echaban mano para granjearse simpatías políticas, por lo menos dentro de la campaña electoral, correspondía a efectuar regalos. Además, da a entender que esta actividad de enlace necesita de ciertos representantes locales encargados de “presentar” a los políticos situados en esferas más altas de agregación como los senadores.

Siguiendo el trabajo de Auyero (1999), la perspectiva y evaluación de los clientes sobre la política no responde a propiedades sociológicas típicamente relevantes (partido político a que pertenecen, edad, origen social), sino a la posición que los individuos tienen respecto a la matriz relacional en torno a la intermediación política: los cercanos a ella tenderán a ver positivamente los regalos y favores, mientras los que están lejanos tenderán a ser críticos, calificándolas de “compra de voto”. De este modo, ya se ha explorado cómo a nivel local los actores distinguen entre el clientelismo, que opera “sin decirlo” y más bien se eufemiza con palabras como “apoyo” o “trabajo social”, y es considerado legítimo, versus la compra de votos, que es considerado ilegítimo y siempre opera “en otro lado” (Tosoni, 2007; Hagene, 2015). Oyhandy (2002), en el mismo sentido, señala que en el discurso de sus entrevistados la tipificación de los intercambios políticos vistos como favores por votos solo aparece cuando personajes ajenos a la red clientelar proponen una transacción, nunca entre los miembros de la misma.

A partir de ahora, echaremos mano de entrevistas y conversaciones informales para apoyar nuestros argumentos. En algunos casos, no citamos con algún nombre ficticio pues fueron fruto de una conversación informal y el extracto citado es corto. En el caso de las citas más largas, que provienen de entrevistas, sí las citamos con nombre ficticio ya que provienen de actores bien identificados dentro del trabajo de campo.

En una conversación entre Ramón y Anastasia, una dirigente de un club de adulto mayor, a propósito de una reciente entrega de azúcar que hizo el primero al grupo, señalaron:

Anastasia: Bueno y dicen que llegan con un regalo para, comprarnos. Todas somos adultas, sabemos cómo le hacemos...

Ramón: Ustedes ya están claras: yo no vengo a decirles: “oye voten por mí”. Si la cuestión no es así, es de otra manera, y nosotros estamos acostumbrados (...) hay que ser transparente, tranquilo, no hay que andar apurando a la gente...

En esta conversación, Anastasia, en primer lugar, señala que las prácticas de su organización no les incumben a los observadores externos, señalando que son “adultas”, es decir, pueden hacer sus propios juicios razonadamente. Ramón responde que, por lo mismo, no es su papel apurarla diciendo “voten por mí”. La “otra manera”, como veremos, responde a la rutinización del vínculo político y donde se intercambian gestiones, afectos, regalos y confianza.

Camila, dirigente de un club de adulto mayor, señalaría en el mismo tono, ante una observación externa:

Camila: Bueno y entonces el Mauricio me dijo que me vendía por una torta. Eso fue el aniversario cuando Ramón trajo una torta. Nos sacamos una foto y el tipo dice “triste los dirigentes se venden por una torta”, yo salía con el Ramón y la torta...

David: ¿Qué le contestaste?

Camila: Mira él es comunista, fue secretario del Patricio (concejal del Partido Comunista), candidato a concejal, le dije: “no tiene nada de malo que tú converses con una persona”...

Andrea, por último, es una dirigente de junta de vecinos y artesana. Mientras mencionaba algunos de los intercambios que rodean sus vinculaciones con autoridades (le trae al alcalde un regalo cada que regresa de un viaje, y la secretaria de un senador próximamente le mandaría un regalo para un bingo,⁴⁶ señala), preguntamos si ésta era una forma de “clientelismo”. Curiosamente, señaló hacia la ventana, donde Patricio (concejal del PC), dentro de una feria⁴⁷ y en período de campaña, repartía su propaganda. Andrea refirió: “esto es clientelismo, porque nunca lo hizo, ¿cuántas veces fuimos a hablar con él y nunca estuvo? primera vez que lo hace (hacerse presente en territorio)” (Andrea, 2016). Como artesana, ha buscado gestionar (no solo para ella sino la organización a que pertenece) con las autoridades municipales un espacio fijo para vender sus productos, de entre los cuales se encuentra el concejal a quien apunta ahora y con quien presuntamente (así lo expresa) se haría más fácil la gestión, pues es presidente de la Comisión de Comodato en la municipalidad.⁴⁸

Tanto en los discursos de Anastasia, Camila y Andrea, se condensa una distinción recurrente en los clientes de la comuna de Avellaneda, según la cual asocian clientelismo con hacerse visible, por los políticos, sólo porque es período electoral (es decir, sin una “gestión detrás” y que indicaría una intención de “compra de voto”), la manipulación de los sectores populares (“se les compra la conciencia”), distinto a la forma en que ellos miran sus vinculaciones, donde la intermediación política, el afecto, cercanía y confianza, toman relevancia.

Por lo anterior, aunque desde los espacios académicos o comunicacionales se tienden a ubicar a los clientes en función de su semejanza según atributos socioeconómicos (los pobres o con carencias materiales), su nivel de relación con el estado (los que asisten a sus oficinas regularmente en búsqueda de la asistencia social) o a nivel de creencias (los que contribuyen a la dominación del estado), creemos que resulta más fructífero caracterizarlos según la intensidad de la relación con los círculos que rodean la intermediación política y la provisión de favores. Aunque ciertamente hay condiciones estructurales que favorecen esta vinculación cercana e intensa (como en el caso de numerosos pobres que se acercan a políticos porque no poseen esquemas de protección social, más que grupos aventajados), hay que atender también al entramado de relaciones sociales en juego y las perspectivas que le delinear.

46 Un bingo, o lotería, es un juego donde se rifan algunos productos mediante un sorteo de números.

47 En México lo conocemos como “mercado”.

48 Un “comodato”, es un permiso de ocupación temporal otorgado por la municipalidad u otro ente público, para una organización social. Las comisiones son instancias al interior de los concejos municipales o regionales dedicados a tratar temas previamente a las sesiones de concejo. Aquí se reúnen concejales y alcalde o consejeros regionales e intendente, a debatir y tomar acuerdos municipales o regionales, respectivamente. Las comisiones están divididas según áreas de competencia: deportes, cultura, seguridad ciudadana, finanzas, por ejemplo. Para el caso de las municipalidades, cada una tiene su propia forma de regular el trabajo en comisiones. Para más información, véase la “Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades”. Acceso el 11 de septiembre del 2018. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=251693>

El sistema de clasificación de los clientes de Avellaneda

Las entrevistas arriba mencionadas sirven como preámbulo para introducirnos en un tema más general, los sistemas de clasificación y evaluación de los políticos, por lo vecinos de la comuna. Éstos tendían a dividirlos entre afectivos vs. no afectivos, los que cumplen vs. no cumplen, los que están siempre contigo vs. sólo se aparecen en período electoral. Estas evaluaciones interactuaban con las de los políticos que los visitaban y atendían, buscando acercar a estos últimos a los atributos *afectivos, que cumplen, y que siempre estén contigo*. Es importante mencionar que estas propiedades se definen relacionalmente y no hay políticos más o menos afectuosos o que cumplen en sí mismos sino en la medida que son contruidos de esta manera por sus propias clientelas como signos de sus “virtudes”. Así, durante el trabajo de campo, el mismo político podía ser considerado afectuoso o no, que cumple o no, dependiendo quién hablara (para los círculos internos de intermediación política a tal o cual autoridad, éste era percibido como afectuoso, que cumplía y que siempre estaba ahí, mientras que para los que estaban fuera de estos círculos no lo era).

Los políticos afectivos eran percibidos como los que escenificaban mucho cariño y contacto, y también se atribulaban, así como los vecinos que contactaban, de las problemáticas de éstos, mientras que los fríos se percibían como los que no procuraban cariño ni contacto ni se afectaban por los problemas ajenos. Los que cumplían se definían como los que, después de haberse comprometido a una gestión o favor, la hacían, y los que no cumplían, por el contrario, no sostenían sus promesas. En este punto, además, los clientes desarrollaban que les disgustaba una autoridad que, buscando votos, prometiera cosas que sabía no podía cumplir, y que preferían que se les dijera, inmediatamente, si podían resolver o no sus problemas. De forma aguda lo expresó Natalia, una dirigente de club de adulto mayor: “la honestidad es mucho más generosa (es decir, otorga más réditos políticos) que la promesa” (Natalia, 2016).

Los que no cumplían, por lo anterior, eran percibidos como que no ayudaban, y ello podía llevar a que se les sancionase sobre la base de un quiebre de la expectativa de reciprocidad. Difícilmente ello llevaba a un reclamo abierto (a menos que la otra parte pidiera algo sin haber restituido la deuda moral), pues como lo indica adecuadamente Larissa Lomnitz en su estudio del intercambio recíproco en una barriada de la Ciudad de México: “toda reciprocidad debe ser implícita (...) cuando un favor es negado, no hay insistencia ni reproches; simplemente no se le vuelve a pedir ni a prestar” (Lomnitz, 1975, p. 162).

El siguiente atributo está relacionado a cómo un político puede conocer mejor las necesidades del sector que gobierna y tomar las mejores decisiones respecto a ella. “El que siempre está contigo” se percibía como el que se preocupaba de no perder contacto con su electorado, estar al pendiente de sus necesidades, “en terreno”, es decir, conociéndolas *in situ* y buscando solucionarlas en las distintas oficinas del estado. Por estar en constante contacto con sus bases entonces, se decía, podía conocer mejor sus necesidades, que se conjugaba virtuosamente, según este punto de vista, cuando el político ha nacido y fue criado en el sector que representa. A él se contraponía “el que no está contigo”, el “afuerino”, es decir, que venía desde fuera y desde la lejanía de su oficina no conocía a su electorado ni sus necesidades, o también podía indicar que quería hacer una visita a la organización social o una actividad de promoción de voto

dentro del vecindario sin haber antes ofrecido alguna gestión o cooperación. Esto no significaba, empero, que se le cerrara la puerta de la organización, pues los clientes podían recibirlos y “recibirles las cosas”, es decir, los regalos que llevaban, pero “no querían nada” (no querían comprometerse a algún tipo de apoyo político). De esta forma, desde el punto de vista de los clientes, el trabajo político era entendido como la atención en terreno y de manera constante.

Por lo anterior, la actividad política cotidiana implicaba otorgar favores y regalos. Había aquí una tensión entre su valor económico y afectivo, pues había dirigentes que decían que las cosas no importaban tanto por lo que costaban como por ser signos de atención y cercanía. Otros les decían a los concejales que si los visitaban no llevaran “cualquier cosa barata”. Anastasia, a quien ya citamos, aún dentro de una relación cercana con Ramón era explícita en decirle que, si le llevaba a ella y las socias del club una torta,⁴⁹ fuera de determinado supermercado (donde, desde su punto de vista, venden tortas de buena calidad). En la práctica, sin embargo, Ramón llevaba unas tortas de menor calidad, a lo que ella reclamaba en un tono de broma y juego.

En general, los clientes justificaban la provisión de regalos y favores señalando que estaba orientados a las necesidades sociales, aunque también en términos del mayor ingreso económico de los concejales, como Rodrigo, un dirigente de junta vecinos que expresó: “yo sé que a ellos (a los concejales) no les hace falta algo en su casa” (Rodrigo, 2016). No obstante, las peticiones de los dirigentes se esgrimían autorreguladas, es decir, previendo el campo de acción de las opciones de los concejales y su costo (no procuraban pedir algo muy costoso para aumentar la probabilidad de conseguirlo).

Aquí vale la pena una anotación sobre la solicitud de favores. Un elemento descuidado por las teorías del clientelismo es que asumen que los clientes o brokers pueden pedir favores a otros independientemente de la intensidad de su relación con tal o cual actor burocrático o partidario. No es irrelevante destacar, sin embargo, que el conocimiento, la confianza y la percepción del nivel económico, son factores que influyen en el acto de pedir un favor (Lomnitz, 1975).

Los elementos aquí enunciados apuntan a buscar establecer relaciones de igualdad espacial y emocional con políticos profesionales. De nuevo, es una relación social, lo que significa que los políticos, al acercarse a este perfil, contribuyen a su reproducción y el reforzamiento de las creencias en el valor de estos atributos, en un círculo que se autorrefuerza. En la campaña política, este sistema de clasificación fue especialmente visible pues, por los menos dentro de los círculos más cercanos a las redes de intermediación política, se desacreditaban a los políticos que, sin haber nacido en el sector electoral, pretendían gobernarlo. Vicente, un dirigente de junta de vecinos, expresaba en una ocasión, refiriéndose a un candidato a alcalde que había crecido en el norte de Chile: “si no conoces tu territorio para qué te vienes a ofrecer, se trata de conocer las necesidades que hay en el territorio, conocer dirigentes, las necesidades de las juntas de vecinos, en las poblaciones” (Vicente, 2016).

Del mismo modo, los clientes entrevistados esgrimieron en más de una ocasión una propaganda de las campañas municipales para alcalde de 2009. En ella (después pudimos consultarla mediante una búsqueda en internet), se observan dos fotografías unidas por el slogan: “¿Qué alcalde quieres?” En

49 En México las conoceríamos como “pasteles.”

la primera fotografía se pueden observar los pantalones (aproximadamente, de las espinillas para abajo) y zapatos de un varón, del tipo “mocasine”, en lo que parece ser una oficina. La indumentaria, que es formal, como el calzado, se encuentran limpios, en buen estado y se ven estos elementos de frente. En la segunda fotografía se ven los zapatos de un, también varón, del tipo “construcción”. Tiene jeans y parece caminar en un terreno pedregoso, es decir, sin pavimentación, por lo que los zapatos lucen un poco sucios. El enfoque de la cámara, por último, es desde atrás, como siguiendo sus pasos.

Cada fotografía, se sugería, representaba a un candidato de la contienda, y fue distribuida por el segundo candidato (el de jeans), a partir del cual buscaba granjearse simpatías políticas a partir de la dicotomía oficina/terreno. Aquí se condensó vivamente las expectativas locales sobre el trabajo político, asociado al terreno, el caminar constante y la disponibilidad inmediata para atender problemas, opuesto al trabajo de oficina (frío y que denota superioridad social pues no hay contacto físico y social con las problemáticas del entorno).⁵⁰

Distintas formas de ejercer el condicionamiento político

Otro elemento del sistema de clasificaciones y evaluaciones sobre la política empleado por los clientes refiere a que éstos también dividían entre los políticos que otorgaban favores por altruismo vs los que otorgaban favores por votos, y de este sistema se desprendían prácticas con distintos actores partidarios. Los que consideraban que las autoridades eran altruistas no intitulaban demandas directamente bajo la consideración que, así como los políticos no eran instrumentales con ellos, ellos no podrían serlo con los políticos. La gran mayoría de la población, por otro lado, señalaba que los políticos otorgaban favores y gestionaban demandas dentro del estado bajo la expectativa de obtener votos. Cuando esta evaluación era esgrimida por intermediarios (que en este contexto son también dirigentes vecinales) se acompañaba de varios discursos en torno a que ellos (los dirigentes) son necesarios para los políticos, es decir, representan votos de un electorado al cual son capaces de influir, así como pueden condicionar la entrada a sus organizaciones a quienes *no están contigo, no son afectuosos o no cumplen*. De este modo, los grupos subordinados en las modernas sociedades occidentales disponen de “ese lujo nada extraordinario de la reciprocidad negativa: bofetada por bofetada, insulto por insulto” (Scott, 2016, p. 20).

Así, partiendo de aseveraciones del tipo, “si los políticos te usan, uno tiene que abusar”, “si nos utilizan utilicémoslos también de vez en cuando, en beneficio de la comunidad”, “ellos sacan sus votitos y nosotros obtenemos cosas”, se conducían condicionando: “después, cuando vienen las candidaturas uno se acuerda, quién nos tramitó, no nos dijo nada, a la gente le gusta que sean francos, uno lo agradece más, con promesas no”, “nosotros íbamos a hacer un bingo,⁵¹ le pedí ayuda a todos los concejales, no teníamos plata (dinero), pedí

50 Cabe mencionar que el alcalde mostrado como “de terreno”, triunfó en aquellas elecciones.

51 Un sorteo de bingo normalmente se lleva a cabo por la organización vecinal para financiar algunos de sus gastos comunes (pagar sus cuentas de luz y agua, el aniversario, remodelar la sede, entre otros) o apoyar económicamente a algún vecino en situación de urgencia o necesidad. Por ejemplo, necesita pagar una operación médica costosa y no dispone de suficientes recursos.

regalo para un bingo, expliqué todo el asunto, contestaron tres de diez, siete pasaron volando,⁵² dije ya, va a llegar el momento de los votos, y van a llegar acá, y así ha sido, todos llegan”, “si a la gente no la apoya (el político), ¿cómo va a tener su apoyo?”.

Estos hallazgos son parecidos a la etnografía de Tosoni (2007), donde no solo los patrones e intermediarios condicionan a los clientes sino éstos a patrones e intermediarios. Sin embargo, este condicionamiento a veces encontraba sus límites cuando dirigentes expresaban que había que recibir a los candidatos, aun si haber cooperado, porque no querían que se les cerraran las puertas si eran elegidos (como ellos estaban cerrando la puerta de su organización en campaña política).

La reciprocidad negativa, en las entrevistas a dirigentes y clientes, no solo señalaba hacia el pasado (si no nos dieron tal cosa, cerramos nuestras puertas a tal o cual político), sino también se expresaba a futuro y, en distintas ocasiones, cuando preguntábamos si habían respondido con la negación de ayuda, éstos mencionaban que no lo habían hecho pero que, en el futuro, esta vez, sí lo harían. Con ello, la reciprocidad tiene un elemento de fantasía y se mantiene como una norma, por lo menos a nivel de expectativas. Como lo señala Scott, las cuentas de reciprocidad también se arreglan en un sentido simbólico (2016, p. 64), y “la creatividad y originalidad de las fantasías residen en la habilidad con la cual invierten y niegan una dominación específica” (2016, p. 69). Aquí, negar la dominación significa decir que no ayudan a los concejales cuando ellos no los ayudan tampoco, es decir, que pueden poner sus intereses en la negociación clientelar, haciendo la salida de la relación algo posible y sometida al criterio de la reciprocidad.

La reciprocidad negativa, nos dice Scott, es distinta a otras en que la rebelión es abierta o la protesta es pública. Es una forma de rechazo entendida por los subordinados como más segura y prudente (pues a través del uso de reverencias se previene el rechazo directo, que si se refiere a gestiones dentro del estado, como los clientes de esta investigación, resulta peligroso -una gestión no realizada-) en la lucha de los pobres dado el poder de las élites y que recurre al disfraz, el engaño y otros comportamientos evasivos, al tiempo que: “en las situaciones de poder, (se muestra) una actitud externa de activa e incluso entusiasta aceptación” (Scott, 2016, p. 41).

Siguiendo a este autor, los grupos subordinados dan esta apariencia para lograr que sus intereses se incorporen al sistema vía intermediarios o brokers políticos dando como moneda de cambio la impresión de conformidad con las normas superiores y que tiene como consecuencia no deseada la contribución a la “producción de un discurso público que aparentemente reconfirma la ideología social de los dominadores” (2016, p. 58). Este punto lo podemos complementar tomando las observaciones del antropólogo Eric Wolf, para quien la reciprocidad negativa tiene por fin equilibrar las exacciones del jefe (Wolf, 2001, p. 124).

De este modo, los clientes mencionaban que quienes los decepcionaban podrían estar sujetos a la mala reputación dentro de las organizaciones que lideraban (los dirigentes), como cuando Gael, una dirigente de junta de vecinos, fue citada por el gobernador en su oficina y no acudió (el segundo). De acuerdo con ella, aunque la secretaria de la autoridad le pidió esperar, ella reviró: “que se haga a la idea que quienes están conmigo van a estar en contra de él”,

52 En la comuna hay 10 concejales. Según este discurso, la dirigente mandó a todos cartas de solicitudes de regalos para bingos y siete no devolvieron una respuesta.

o Mitzy, dirigente de una junta de vecinos, al quejarse por la transgresión de la rutinización en la entrega de regalos: “el senador este año no dio empanadas, le dije a la secretaria, (así que) ni lo mande a la población” (Mitzy, 2016).

De igual modo, los dirigentes solían señalar que no sólo influenciaban miembros de su organización sino también la familia en términos de apoyo político, como en el caso de Bruna, una dirigente de club de adulto mayor:

Bruna: “En mi casa votan seis, si yo los obligara, que votaron por el que quisieron, así distintas casas, hay casas más numerosas, de eso tienen que darse cuenta los concejales, quien venga, yo tengo siete hijos, unos no votan, pero ellos me preguntan al tiro (inmediatamente): mamá, por quién hay que votar. Me hacen caso, cuidamos a alguien que nos interesa. En cosas de política, hacemos eso”.⁵³

En el discurso de Bruna, no habla tanto de su voto como el de un “nosotros” que es capaz de movilizar (pues señala que sus hijos “le hacen caso”), aún si ella no expresa una orden. En otras palabras, que su clientela está tan interesada en recibir instrucciones de voto que le pregunta por quién votar.

Por otro lado, los políticos afectuosos, que cumplen o que son continuos en sus atenciones, son evaluados positivamente, y estos atributos son sopesados entre sí. Conversando con Claudio, un dirigente de adulto mayor, mencionaba que tanto Ramón y Óscar, en ese momento candidatos a ser reelegidos como concejales, habían cooperado mucho, por lo que los miembros de este club encontraban difícil tomar una decisión de voto. Luego, preguntamos:

David: Pero ¿quién es el que la lleva aquí?⁵⁴

Claudio: Ramón ha andado más en terreno...

Con esta indicación, Claudio refiere, indirectamente, que el grupo podría inclinarse hacia Ramón porque su actividad de asistencia cotidiana ha sido mayor que la de Óscar.

En el mismo sentido Rafaela, una dirigente de junta de vecinos, explicaba cómo a veces el afecto representa un capital más entre otros que tienen que sopesarse (conocimiento, capacidad de intermediación) a la hora de pronunciarse a favor de un candidato y animar a votar por él: “mira yo priorizaba a este niño (Óscar), pasa que es abogado y nosotros necesitamos a alguien que sepa mucho, Ramón viene de abajo y sabrá cómo tratar a la gente, pero en cuanto a cómo llevar un tema, abordar otras cosas, le cuesta, tiene que asesorarse por ese lado” (Rafaela, 2016).

Aquí, Rafaela indica que Ramón no tiene instrucción universitaria, por lo tanto no sabe “cómo llevar un tema”, posiblemente jurídico, aunque valora positivamente que “venga de abajo” y que por ello “sepa tratar a la gente”.⁵⁵ En su discurso, no obstante, el capital cultural (más específicamente, la

53 No obstante, se trata de una relación recursiva, pues en otro momento, esgrimió, después de señalar lo importante que era su organización para que un diputado del que reciben atenciones continuas consiguiera los votos necesarios para, en la próxima elección (que pronto se avecinaba), ser senador: “ahora no nos conviene enojarnos con él que va de senador, el apoyo es un poco más grande”. Con ello, expresa que, así como son los miembros del club del adulto mayor necesarios para los políticos, éstos son necesarios para los primeros, máxime cuando está en juego el aumento de la escala en la posición de representación política.

54 “El que la lleva” puede ser entendida como “el que liderea”.

55 Por ello, venir de abajo se interpreta paradójicamente: este atributo le permite a Ramón tener las habilidades necesarias para tratar a la población con mayores carencias socioeconómicas aunque, por otro lado, a carecer de instrucción universitaria.

instrucción universitaria) es más importante que el afectivo y el origen social (“viene de abajo”).

Aunque el clientelismo se ha interpretado, como mencionamos en la primera parte de este ensayo, como una práctica que asume pasividad en los clientes, aquí vemos que hay toda una subjetividad y experiencia política puesta en juego. El hecho de buscar un actor político en busca de favores e intermediación política, por ello, ya puede ser visto como un signo de acción colectiva autónoma (Scott, 2016, p. 90), pues implica un margen de comunicación dentro de la organización vecinal sobre el tipo de prioridades que vale la pena encauzar a través de las autoridades. Por lo anterior, en los primeros contactos con Ramón y otros concejales, los clientes podían jugar con las expectativas de voto del primero señalando que, si la ayuda fuese otorgada, podrían iniciar una relación de colaboración y apoyo. Ejemplificando esta práctica, en un primer contacto una vecina le expresó a Ramón que su solicitud por cerrar un pasaje de su población, debido a la inseguridad, no había sido atendido por las autoridades municipales y regionales:

Vecina: Hemos hecho todo y no nos han pescado...

Ramón: En ese caso tiene que hablar con su amigo Ramón, y decirle :”yo mandé este papel, todo legal”...

Vecina: Lo voy a agregar a Facebook, si usted me resuelve mi problema, seremos amigos.

A pesar de que la vecina, en esta conversación, deja claro que si hay una ayuda otorgada ésta será reciprocada (mediante su disposición a brindar amistad), la aseveración de “seremos amigos” resulta ambigua. ¿Cómo se expresa el agradecimiento en el campo político? Algunos clientes, ofreciendo su amistad, expresaban que podían agradecer pidiendo el voto por el político que resolviera su problema. Esto se nota, además, cuando los propios vecinos hacían juicios hipotéticos: “si el concejal hubiera ayudado, le hubiéramos dado el voto”. De esta manera, la consideración por los clientes y dirigentes que los políticos buscan votos y sobre esta expectativa movilizan recursos (intermediación política, afecto, circulación de regalos), así como ellos pueden colocar otros sobre la mesa (acceso a sus organizaciones, votos), significa que hay un entendimiento más o menos general pero ambiguamente expresado entre clientes, intermediarios y políticos, según el cual las normas de reciprocidad que corresponden a sus intercambios pueden saldarse dentro de la urna.

No obstante, la forma en que comunicaban estas expectativas era bastante sutil y respondía a que los dirigentes, aún siendo instrumentales, no querían sentirse “obligados” a devolver un favor a través del voto, pues eso los mostraba sin autonomía y revela la dimensión instrumental del vínculo más allá de su asidero en una cercanía física, social y económica que, por sí misma, se interpreta como valiosa. Además, el marco temporal prolongado en que los regalos se suceden, más allá del tiempo electoral, vuelve difícil que, necesariamente, los apoyos tengan que ser reciprocados por votos. Para ello, los dirigentes agradecían los apoyos entregando a los políticos diplomas, cartas, publicaciones en Facebook, regalos de cumpleaños, tarjetas de navidad, “con cariño, recibéndolo, invitándolo, estar al pendiente de preguntarle cómo está”, “cuotas de aplauso”, etcétera, del mismo modo que los políticos lo hacen con ellos (el concejal Ramón se encarga de entregar diplomas a algunos dirigentes cuando éstos organizan alguna actividad a favor de la comunidad, como las festividades

patrias, o a veces proponía a los vecinos que realizaran un campeonato de fútbol ofreciendo como incentivo la dotación de las medallas al equipo ganador).

A modo de ejemplo Roberta, una dirigente de junta de vecinos, relata que el alcalde regaló, con motivo del aniversario de la misma junta, algunos de los accesorios que esta organización necesitaba (el baño y la cocina):

David: ¿Y cómo se lo agradecieron?

Roberta: Por medio de carta...

David: ¿Y con el voto?

Roberta: Faltaban dos años para las elecciones...

Con ello, vemos que resultaría muy empobrecido considerar que las deudas que surgen dentro del entramado de relaciones clientelares y las normas de reciprocidad que le delinearán se salden únicamente en campaña. Además, estos esquemas de intercambio no se daban inmediatamente sino eran diferidos en el tiempo, y era más común que los intermediarios pidieran cosas para otros que para sí mismos (no querían verse tampoco dependientes), lo que hace que la misma definición de a quién se le debe en el intercambio recíproco resulte ambigua: ¿el dirigente le debe al político que le ha solicitado un favor a nombre del vecindario? ¿o son los vecinos? ¿quién debería tomar la deuda? Son preguntas abiertas en la interacción social. Además, antes que pedir un favor directa y explícitamente, escenificaban sus carencias (mencionaban que necesitaban reparar su sede social, les faltaba dinero para su viaje de fin de año, tendrían próximamente gastos con motivo de la celebración del día del niño o la madre, etcétera), esperando que los políticos ofrecieran apoyo, o esperaban que éstos preguntaran qué es lo que necesitaban en la sede social a través de una pregunta general del tipo ¿cómo han estado? A modo de ejemplo, en un club de adulto mayor y despidiéndonos junto al concejal Ramón, éste esgrimió un “siempre van a encontrar (en él) una respuesta”, a lo que un miembro del club respondió:

Vecino: En el mes de septiembre, cumplimos 73 años de vida (la organización), queda invitado...

Ramón: ¿Qué van a hacer? ¿pollito? Les podemos cooperar con una cajita de pollo, 30 tutos,⁵⁶ así que...

Vecino: Sí, y también acá atrás hay un basural, yo estaba pensando en hacer una mini plaza ahí...

Ramón: Hagamos una cosa, vamos a anotar su dirección, teléfono, vamos a coordinar una visita a terreno⁵⁷...

En el discurso de los vecinos, vemos que no hay una solicitud expresa por apoyo financiero sino se evoca una “invitación”, es decir, la intención por compartir el placer el contacto, el afecto. Ramón responde con el ofrecimiento de cooperación, y después de ello el vecino vuelve a expresar la demanda de intermediación política no a partir de una solicitud expresa sino de un deseo (“yo estaba pensando en hacer una mini plaza ahí”), que Ramón responde ofreciendo la intermediación. Ambas representan formas convenientes de participar de los intercambios en política “sin” solicitudes expresamente estipuladas. Además, muestra la capacidad por el vecino y Ramón por saber identificar lo que hay detrás de los juegos de ambigüedad en torno a la distribución de bienes

56 El “tuto” designa a la pierna de pollo.

57 En este contexto, “visita a terreno” significa acudir al sitio donde acontece la problemática y ensayar, ahí mismo, alguna solución.

en el campo político. En esta ambigüedad se deben expresar las cosas para que funcionen, además que la incertidumbre a que da lugar puede ser aprovechada por ambas partes para avanzar en sus expectativas recíprocas.

Conclusiones

En este ensayo, hemos señalado algunos elementos que delinear los sistemas de clasificación de los clientes de una comuna chilena para clasificar y evaluar la política y los políticos, para lo cual ofrecimos un panorama de cómo se posicionan ante las acusaciones de “clientelismo” y refieren en otros términos sus vinculaciones; cómo sopesan entre distintos atributos, y cómo movilizan determinados recursos para introducir sus demandas en el juego político.

Las teorías de la sociedad civil, demasiado centradas en la aspiración supuestamente “universalista” de las demandas y su independencia de los partidos y el estado, hubiese representado más una camisa normativa que la provisión de unos lentes suspicaces a la política de los subordinados, y en oposición a aquellas visiones de la sociedad civil en que se vaticina la muerte del estado para hacer nacer la sociedad autónoma y organizada (es decir, se trata de un juego de suma cero), aquí vemos que los “clientes” muestran una activa y entusiasta expectativa de incorporación al estado y están dispuestos a condicionar el apoyo político a la integración de sus demandas.

Del mismo modo, los clientes buscan autonomía incorporándose al estado, es decir, diversificar sus intermediarios y, con ello, la probabilidad de ser representados políticamente. Al mismo tiempo, exponen sus demandas en términos de deber, no jurídico sino moral (Vommaro, 2006; Vommaro y Quirós, 2011). Esto quiere decir que consideran que una autoridad debe atender y procurar el bienestar de su población de manera particularista. De aquí se desprende que el trabajo político, en Chile, se entiende como una actividad constante de escucha de necesidad y atención de problemas. En el caso de México, algunas etnografías conducen a conclusiones similares (Hagene, 2015; Hurtado, 2012; Tosoni, 2007).

La ciudadanía, por lo tanto, no tiene tanto qué ver, como lo han imaginado las teorías de la sociedad civil, con la demanda de derechos políticos y sociales, sino con la demanda de asistencia cotidiana y derechos de ciudadanía social que evocan la provisión de servicios urbanos. De esta manera, conviene detenerse en cómo interactúan recursos y demandas de naturaleza particular y colectiva: opera una búsqueda de los intermediarios por proveerse bienes públicos (como la cooperación para una actividad de recaudación de fondos) bajo el mecanismo de la interacción cara a cara y el uso de recursos individuales (influencia con base en la amistad) así como colectivos (el condicionamiento político de una base de votantes, por lo menos a nivel de expectativas). Esto llevaría a problematizar la oposición tajante entre bienes particularistas vs universalistas.

Por último, el afecto y la confianza interpersonal han sido soterrados en el análisis político de las teorías de la sociedad civil, debido al raigambre liberal del que abrevan. Ambos aspectos son centrales para entender la movilización política, de acuerdo con los resultados de esta etnografía: los clientes, a través del afecto, buscan comprometer emocionalmente a las autoridades en términos de deber y entre ambos opera una confianza estratégica para proveer bienes

y servicios. Los actos de dar y recibir, además, deben ser correctamente puestos en escena y expresar un vínculo emocional que recrea una relación que va más allá del intercambio puntual y se extiende en el tiempo.

Referencias

- Agudo, Alejandro (2015). *Una etnografía de la administración de la pobreza. La producción social de los programas de desarrollo*. México: Universidad Iberoamericana.
- Agudo, Alejandro (2014). "Coproducción de seguridad. Estado, comunidad y familia en los encuentros ciudadanos con la policía.", en *Formas Reales de la Dominación del Estado. Perspectivas Interdisciplinarias del Poder y la Política*, coordinado por Alejandro Agudo y Marco Estrada Saavedra, pp. 315-371. México: El Colegio de México,
- Arato, Andrew y Jean Cohen (1999). "La sociedad civil y la teoría social", en *La sociedad civil. De la teoría a la realidad*, compilado por Alberto Olvera, pp. 83-112. México: El Colegio de México.
- Auyero, Javier (2001). *La política de los pobres: las prácticas clientelistas del peronismo*. Buenos Aires: Manantial Ediciones
- Auyero, Javier (1999). "From the client's point of view: How poor people perceive and evaluate political clientelism". *Theory and Society* 28 (2): 297-334.
- Estrada, Marco (2014). "Dislocando los márgenes: Tentativas sistémicas en torno a lo político", en *Formas reales de la dominación del estado. Perspectivas interdisciplinarias del poder y la política*, coordinado por Marco Estrada y Alejandro Agudo, pp. 375-390. México: El Colegio de México.
- Gay, Robert (1994). *Popular organization and democracy in Rio de Janeiro. A tale of two favelas*. Philadelphia: Temple University Press.
- Gilbert, Joseph (2002). "Para repensar la movilización revolucionaria en México: Las temporadas de turbulencia en Yucatán, 1909-1915", en *Aspectos cotidianos de la formación del estado. La revolución y la negociación del mando en el México moderno*, compilado por Joseph Gilbert y Daniel Nugent. México: Era.
- Hagene, Turid (2015). "Political clientelism in Mexico: Bridging the gap between citizens and the state". *Latin American Politics and Society* 57 (1): 139-162.
- Hurtado, Edison (2012). "El trabajo político. Prácticas políticas e intermediación de demandas urbanas en colonias populares de Tlalpan, Ciudad de México, 2009-2012". Tesis para Doctorado en Ciencia Social con Especialidad en Sociología, El Colegio de México. Acceso el 11 de septiembre del 2018. http://ces.colmex.mx/pdfs/tesis/tesis_edison.pdf
- Katz, Jack (2001). "From how to why. On luminous description and causal inference in ethnography (part 1)". *Ethnography* 2 (4): 443-473.
- Katz, Jack (2002). "From how to why. On luminous description and causal inference in ethnography (part 2)". *Ethnography* 3 (1): 73-90.
- Latorre, Sara y Alejandra Santillana (2009). "Capitalismo estatal o convergencias populares". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* (34): 13-18. Acceso el 11 de septiembre del 2018. <http://revistas.flacsoandes.edu.ec/iconos/article/view/323>
- Lomnitz, Larissa Adler de (1975). *Cómo sobreviven los marginados*. México: Siglo XXI.
- McQuarrie, Michael (2013). "No contest: participatory technologies and the

- transformation of urban authority". *Public Culture* (25): 143-175.
- Melucci, Alberto (1999). *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México: El Colegio de México.
- Nugent, Daniel y Ana María Alonso (2002). "Tradiciones selectivas en la reforma agraria y la lucha agraria: Cultura popular y formación del estado en el ejido", en *Aspectos cotidianos de la formación del estado. La revolución y la negociación del mando en el México moderno*, compilado por Joseph Gilbert y Daniel Nugent. México: Era.
- Oxhorn, Philip (2014). "La sociedad civil de adentro hacia afuera. Comunidad, organización y desafío de la influencia política". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* LIX (222): 257-278.
- Oyhandy, Ángela (2002). "El Estado, la política y los políticos. Consideraciones acerca del clientelismo político a partir de un estudio de caso". Tesis para Licenciatura en Sociología, Universidad Nacional de la Plata, Argentina. Acceso el 11 de septiembre de 2018: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.559/te.559.pdf>
- Scott, James (2016). *Los dominados y el arte de la resistencia. Discursos ocultos*. México: Era.
- Serra, Gilles (2017). "Clientelismo y corrupción electoral en México: Persistencia a pesar de los avances legislativos". *Revista Mexicana de Estudios Electorales* (17): 149-174.
- Shedler, Andreas (2004). "'El voto es nuestro'. Cómo los ciudadanos mexicanos perciben el clientelismo electoral". *Revista Mexicana de Sociología* 66 (1): 57-97.
- Tosoni, María (2007). "Notas sobre el clientelismo político en la Ciudad de México". *Perfiles Latinoamericanos* (29): 47-69.
- Vommaro, Gabriel y Hélène Combes (2016). *El clientelismo político desde 1950 hasta nuestros días*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Vommaro, Gabriel y Julieta Quirós (2011). "Usted vino por su propia decisión': repensar el clientelismo en clave etnográfica". *Desacatos* (36): 65-84.
- Vommaro, Gabriel (2008a). "Diez años de ¿Favores por votos? El clientelismo como concepto y como etiqueta moral", en *Si éste no es el pueblo. Hegemonía, populismo y democracia en Argentina*, compilado por Eduardo Rinesi, Matías Muraca y Gabriel Vommaro. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Vommaro, Gabriel (2008b). "Combatiendo el clientelismo". Los expertos en control de políticas sociales de lucha contra la pobreza. *IX Congreso Argentino Antropología Social. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Misiones, Posadas*. Acceso el 11 de septiembre de 2018. <http://www.aacademica.org/000-080/289.pdf>
- Vommaro, Gabriel. 2006. "Acá no conseguís nada si no estás en política". Los sectores populares y la participación en espacios barriales de sociabilidad política. *Anuario de Estudios en Antropología Social*. Centro de Antropología Social. Acceso el 11 de septiembre de 2018. http://cas.ides.org.ar/files/2012/10/EAS_2006.pdf
- Wolf, Eric (2001). *Figurar el poder. Ideologías de dominación y crisis*. México: CIESAS.
- Yaschine, Iliana (2015). Transferencias monetarias condicionadas y herencia intergeneracional. *Seminario Internacional "Temas de política social en Argentina y México"*, 23 y 24 de febrero, El Colegio de México. Documento proporcio-

nado por el prof. Arturo Alvarado (Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México).

Guía de Entrevistados

Dirigentes de juntas de vecinos: Andrea, Rodrigo, Vicente, Gael, Mitzy, Claudio, Rafaela, Roberta

Dirigentes de club de adulto mayor: Anastasia, Camila, Natalia, Bruna

Dirigente de club deportivo: Eusebio

Guía de entrevista

Pauta de entrevistas semiestructuradas para dirigentes vecinales:

Presentación y actividades generales

¿Me puede hablar un poco de usted, de cómo era su vida antes de estar con / nombre de actor partidario con quien más se enlaza/ y cómo es ahora?

¿Cómo llegó con él/ella?

¿Qué significa para ti hacer política?

¿Cuáles son tus actividades en esta organización (junta de vecinos/centro de madre/club de adulto mayor)?

¿Qué tan cotidiana es la presencia de /nombre de actor partidario con quien más se enlaza/ en esta organización?

Métodos de control interno y organización

¿Qué opciones tienes de conseguir cosas más allá de /nombre de actor partidario con quien más se enlaza/?

¿De qué forma se premia tu lealtad a /nombre de actor partidario con quien más se enlaza/?

¿Qué esperas tú de /nombre de actor partidario con quien más se enlaza/?
*Tratar de abarcar historia de triunfos y derrotas gestionando procesos dentro del estado a través de él/ella

¿Cuáles son los conflictos más frecuentes? ¿De qué modo se resuelven?

¿Qué se puede y qué no se le puede pedir a /nombre de actor partidario con quien más se enlaza/?

¿Qué pasa con los que no están integrados a los contactos de /nombre de actor partidario con quien más se enlaza/?

Negociación, cooperación o conflicto

¿Cómo te ganas el apoyo de los vecinos?

Menoscabo, respeto, negociación

¿Cómo pides ser escuchado o atendido en las oficinas de la municipalidad? ¿Y con /nombre de actor partidario con quien más se enlaza/?

¿Cómo vas negociando las demandas de /nombre de actor partidario con quien más se enlaza/ y los vecinos?

¿Qué haces cuando no puedes resolver los problemas de los vecinos?

Idea de necesidad en el vínculo sociopolítico

¿Qué tipo de actividades son necesarias para mantener en marcha a esta organización?

¿En este sector, a quién se acude, en primer lugar, para resolver algún problema?

Video vigilancia y derecho a la privacidad de las personas: programa centinela en el municipio de Puebla⁵⁸

Karina Nohemí Martínez Meza⁵⁹ y Araceli Espinosa Márquez⁶⁰

Resumen

Este capítulo tiene por objetivo hacer una revisión del marco normativo y tensión que supone la implementación de la video vigilancia en espacios públicos – como parte de las políticas de seguridad ciudadana – con base en la protección al derecho de la privacidad de las personas. En particular se centra en el análisis del Programa “Centinela” aplicado en el municipio de Puebla como política de prevención situacional y reducción del delito. Es un estudio de corte cualitativo que se realiza a partir del análisis de información documental y 12 entrevistas a profundidad al personal encargado del programa entre el 2013 y 2014. En México, la implementación de los programas de video vigilancia en espacios públicos se estableció desde el 2009 aplicándose como un eje rector de la seguridad ciudadana, sin embargo, el Estado no ha reparado en la posibilidad de violar o afectar derechos del gobernado, privilegiando a la tecnología como instrumento de apoyo en su labor a partir de un notable incremento de criminalidad, la ineficacia de los mecanismos de control policial y la aplicación de fallidas políticas de seguridad pública.

58 Un primer avance de esta investigación fue presentado en la modalidad de ponencia en el 2º Congreso Internacional de la Asociación Mexicana de Ciencia Política (AMECIP), en la Universidad Autónoma del Estado de México, en Toluca los días 11, 12, 13 y 14 de septiembre del 2014. Es relevante también mencionar que este trabajo es un subproducto de la Tesis Doctoral denominada “Video vigilancia como política de seguridad pública en la ciudad de Puebla 2002-2016” presentada por la Mtra. Karina Nohemí Martínez Meza para obtener el grado de Doctor en Ciencia Política y Gobierno en el ICGDE-BUAP, en diciembre del 2017.

59 Becaria de CONACYT, Estancia Posdoctoral, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Veracruzana. Doctora en Ciencias de Gobierno y Política por el ICGDE (2017), Mtra. en Derecho con terminal en Ciencias Penales y Licenciada en Derecho por la FDGS de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. E-mail: karina.n.mtz@gmail.com

60 Profesor Investigador del ICGDE-BUAP. Doctora en Investigación en Ciencias Sociales por la FLACSO-México, Maestra en Derecho Económico por la FDGS y Maestra en Ciencias Ambientales por el Instituto de Ciencias de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. E-mail: araceli.espinosa@correo.buap.mx

Palabras claves: seguridad pública, seguridad ciudadana, prevención situacional de la delincuencia, video vigilancia, derecho a la privacidad.

Abstract

This paper aims to revise the regulatory framework and stress involved in implementing video surveillance in public spaces, as part of public safety policies with the protection of the right of personal privacy security. In particular it focuses on the analysis of the “Sentinel Program” implemented in the municipality of Puebla, Mexico as situational prevention policy. This is a qualitative study is carried out based on the analysis of depth interviews to program staff in 2013 and 2014. It is relevant because in Mexico, the implementation of programs video surveillance in public spaces such as policy situational crime prevention was established since 2009 and how axis rector of citizen security was implemented due to increased criminality, ineffective control mechanisms and the implementation of public policies on the issue.

Introducción

La seguridad se transfigura como el elemento principal para la organización de la vida social y cotidiana, en la cual se destaca un “clima de paz, armonía y convivencia entre los ciudadanos, elementos esenciales para facilitar el libre espacio y el ejercicio pacífico de los derechos individuales, políticos y sociales, proporcionando un funcionamiento legitimado de las instituciones públicas y privadas” (Jiménez, Gómez y García, 2013, pp. 250 y 251). De este modo a través de la seguridad – *security* – se hace referencia al mantenimiento del orden público (Tocornal, 2009, p.75), cuyo responsable es el mismo Estado.

Para ello, el Estado mantiene el monopolio de la violencia a través de sus mecanismos tradicionales de control social formal – policía, impartición de justicia, sistema penitenciario –, de política criminal y de aquellos que se asocian directamente con la función de la pena, entendiéndose como los instrumentos resocializadores o de aseguramiento para “intimidar delincuentes potenciales y robustecer la conciencia jurídica de los ciudadanos y su confianza y fe en el Derecho” (Hassmer & Muñoz, 2012, p.165).

No obstante, la implementación de estas políticas criminales, trajeron como resultado el aumento de la capacidad instalada en los centros de reclusión, el incumplimiento de los objetivos en torno a la disminución de los índices de criminalidad, y el incremento en los últimos años de la desconfianza institucional y el miedo por parte de los ciudadanos, ejemplo de ello es el caso de los países de América Latina y México según los datos de opinión pública del latinobarómetro (2011) un 28% del total de los encuestados cree que la delincuencia es el problema más preocupante para la Región por encima del desempleo (BID, 2013).

De ahí que en las últimas décadas del siglo XX y comienzo del siglo XXI, se han introducido políticas de anticipación y capacidad de gestión del conflicto en relación a los modelos europeos – políticas que articulan lazos con *lo social* y *lo urbano* (Marcus, et al, 2004, pp. 74-80) – y de Estados Unidos – políticas

encaminadas al mantenimiento del orden público, la *tolerancia cero* y la implementación de coaliciones entre la empresa privada y autoridades públicas (Medina, 2010, p. 25) – tanto a nivel nacional como local. Dicho de otro modo, las políticas de prevención *social, situacional y comunitaria*, se han incorporado e insertado en la agenda pública y de gobierno, debido a que incluyen conceptos de gran trascendencia tales como el de los *derechos humanos, la calidad de vida y los diferentes tipos de seguridad: nacional, pública, ciudadana y humana*.

Las políticas de prevención están influenciadas por el avance tecnológico, por las tendencias globalizadoras, por la modernidad y los procesos de modernización re-creados y re-interpretados en sociedades y culturas donde el ciudadano es visto como un consumidor. Dichas políticas públicas, se vinculan con las nuevas formas de realizar el delito y se diseñan con base a “la transgresión de las normas de convivencia en la vía pública y otras cuestiones que no están escritas, pero cuyo acatamiento es necesario para la cotidianidad, las cuales aumentan el temor” (Tocornal, 2009, p.77).

Una de las políticas de prevención situacional – destinada a la vigilancia de las personas, la protección de la propiedad y el interés público por medio del ordenamiento del entorno y uso de la tecnología – es la video vigilancia de espacios públicos, que es posible debido a la idea de que lo público se traslada de la acción gubernamental a una dimensión en la que el “gobierno interviene racionalmente en la solución de los problemas públicos” (Valenti, 2007, p.22). La aplicación de la video vigilancia se ha desarrollado en diferentes ámbitos del conocimiento y de la esfera de seguridad, de ahí que su adopción no solamente esté armonizada con la prevención y seguridad ciudadana, sino también con seguridad pública, con el concepto de movilidad, con la seguridad urbana, entre otros.

Esta investigación tiene como objetivo indagar sobre el marco normativo aplicable a la video vigilancia y tensión que supone la implementación de la misma en espacios públicos con base en la protección *al Derecho de la Privacidad de las Personas* a partir del Programa “Centinela” que se aplicó en el municipio de Puebla como una política de seguridad ciudadana, de prevención situacional y reducción del delito entre el 2013 y 2014.

El Estado de Puebla tiene 217 municipios y entre ellos está su capital, Heroica Puebla de Zaragoza, con 544, 65 km² y 1, 539,819 habitantes para el 2010. Durante el desarrollo de la investigación, este programa se encontraba en una fase de ampliación lo que implicó la instalación de 300 videocámaras en diversos puntos de la ciudad, convirtiéndose en uno de los programas de seguridad a nivel municipal más importantes del país por la adopción de tecnología de punta.

Marco jurídico que regula la implementación de la video vigilancia con base en el derecho a la privacidad

En lo que concierne a la legislación de la video vigilancia, prevalecen dos tendencias, la primera, en la que se aborda de modo independiente al ordenamiento que implica el tratamiento de datos personales – Francia, Suecia, España – ; y la segunda, donde no se considera una normatividad específica sobre la instalación y despliegue de circuitos cerrados de televisión y equipos de vigi-

lancia sino mediante una autorización previa por una autoridad administrativa que puede estar representada parcial o totalmente por la autoridad nacional de protección de datos – como Gran Bretaña, Italia, Bélgica, Luxemburgo y Alemania – (Téllez, 2008, p. 768).

Por otro lado, la normatividad del uso de la videovigilancia de espacios públicos tiene como objetivo proteger y garantizar el derecho a la privacidad – bajo los principios de *legalidad y certeza jurídica, necesidad de intervención, proporcionalidad, transparencia, responsabilidad, supervisión independiente, participación de los ciudadanos, reserva de ley, reserva judicial, adecuación* (Ull Salcedo, 2005; Catoira, 2003); – y el derecho a la seguridad (Ibarra, 2010).

En cuanto al derecho a la privacidad, su protección es crucial para el desarrollo de la “la toma de decisiones” (Saldaña, 2007, p. 88), pues preserva los intereses del ámbito privado como son el secreto, la autonomía, la individualidad, la intimidad, la personalidad individual y la dignidad humana” (p.87). El *derecho a la privacidad* se encuentra legislado a nivel internacional en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1879, la Declaración de los Derechos Humanos de 1948, y el Convenio para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1950, ratificados por México. Otros instrumentos internacionales son la Comisión Consultiva creada por el Consejo de Europa en 1967 y el Convenio 108/1981. En el caso mexicano, se establece el derecho a la vida privada como límite a la intromisión del Estado en el ámbito de la persona en el artículo 21 de su Carta Magna, donde se señala que nadie puede ser molestado sino en virtud de un mandamiento escrito por autoridad competente y en la cual se estipula la protección de los datos personales con las excepciones a los principios de seguridad nacional, orden y salud pública⁶¹.

En cuanto al derecho a la seguridad, el fundamento se encuentra en sus artículos 21 y 25 constitucional y en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la cual no establece una disposición que regule la video vigilancia en cuanto a su uso y protección de las grabaciones e imagen digital, producto de aquella. En todo caso, solo se cita en el artículo 7 párrafo XVI, que las “Instituciones de Seguridad Pública de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en el ámbito de su competencia y en los términos de esta Ley, deberán coordinarse para realizar las demás acciones que sean necesarias para incrementar la eficacia en el cumplimiento de los fines de la Seguridad Pública”.

Respeto a las Entidades Federativas, Durango (2012), Aguascalientes (2009), Colima (2009) han incorporado en su legislación el tema de videovigilancia, también se ha estado trabajando en iniciativas de ley en los Estados de Coahuila 2011 y Estado de México 2012, por tanto, cabe decir que si bien es cierto existe una normatividad aplicada en diversas Entidades federativas sobre el uso de la video vigilancia, no hay un ordenamiento jurídico a nivel federal y general que garantice los derechos de privacidad y de seguridad de los ciudadanos en cuanto a su implementación.

61 Es importante señalar que en México a las violaciones, realizadas por los diferentes órganos del Estado, de estos derechos garantizados en los instrumentos internacionales se les conoce como Violaciones a los Derechos Humanos y se encuentran sujetas a un régimen especial, que se ventila ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o de las Comisiones de las entidades federativas, que inicia con una Queja que se resuelve ante ellas con una recomendación que dirige esa institución a los diferentes órganos que realizan la violación del Derecho.

A pesar de ello, existe una norma técnica, publicada en el 2016 por conducto del Centro Nacional de Información por sus siglas (CNI) y con el apoyo experto del Instituto Politécnico Nacional. La *norma técnica para estandarizar las características y de interoperabilidad de los sistemas de video vigilancia para la seguridad pública* fue aprobada por el Consejo Nacional de Seguridad Pública en su XL Sesión celebrada el 30 de agosto de 2016.

Este marco normativo es de gran trascendencia, pues estableció que la “video vigilancia” en México es “una herramienta tecnológica que, a través de cámaras de video localizadas estratégicamente e interconectadas entre sí, permiten apoyar la operación y despliegue policial, la atención de emergencias, la prevención del delito y la procuración de justicia” (p. 4). De igual manera, determinó los lineamientos de política pública en materia de seguridad pública al estandarizar sus ventajas; que a saber son:

Incrementa la capacidad de operación, puesto que favorece la capacidad de visión a prácticamente 24 horas por 365 días. Sus efectos pueden catalogarse en dos dimensiones principales: como un disuasor de delitos y como coadyuvante en la investigación policiaca (p.4). Con ello, se reconoce el carácter preventivo y se facilita su reconocimiento como medio de prueba en los procesos judiciales a los que haya lugar, siempre y cuando se cumpla con lo estipulado en las diferentes legislaciones y jurisprudencia.

La instalación del sistema de video vigilancia se rige bajo el principio de que, si el delincuente percibe mayor certeza de ser capturado, disminuirán las posibilidades de involucrarse en alguna actividad criminal (p.4). También supone combatir a la impunidad, pues se espera que exista una mayor certeza a la sanción y con ello una baja en la comisión de los delitos.

Monitorea a multitudes y a individuos, responden a posibles amenazas y alertan a los operadores sobre comportamientos y acciones de riesgo antes, durante y después de que ocurra un evento. Así mismo, su uso se extiende más allá del mantenimiento del orden público, ayudando a informar y dirigir tareas en situaciones como incendios y/o desastres naturales (p.4). Le asigna un papel instrumental en situaciones de emergencia, en tres momentos, previo, durante y posterior al evento de desastre, designándole el papel de ser un medio de información que facilite las labores específicas de control de dichos eventos.

A diferencia de otros mecanismos, los SVV representan una alternativa con un mejor balance entre costo y beneficio en el manejo de la seguridad pública. La video vigilancia es una mejor inversión que el personal de seguridad en términos de eficiencia. A pesar de que el gasto hecho en un SVV podría parecer mayor, en el largo plazo representa una forma de ahorrar en comparación con la contratación de oficiales de policía adicionales (p.4). La video vigilancia se presenta como una panacea al ser más eficientes las cámaras en comparación del personal de seguridad pública que presenta además el problema de ser corruptible, con lo que justifica la gran inversión de presupuesto dedicado a este rubro; lo que implica no sólo un cese temporal en la contratación e incorporación de los nuevos elementos de seguridad pública en el presente, sino también a futuro.

La video vigilancia parece tener un efecto positivo no solamente en la disuasión del delito, sino también en las propias tareas de los elementos de policía en tierra (pp.4-5). Esta norma también establece que la video vigilancia se asocia e integra directamente con las cámaras, las comunicaciones y los centros

de monitoreo (p. 7). De este modo supone una atención integral a la prevención situacional del delito; sin embargo, no se incluye algún lineamiento referido a los derechos humanos de los ciudadanos, ni se mencionan los principios del derecho de privacidad, tampoco se incluyen lineamientos y protocolos de seguridad para proteger la información capturada por dichas cámaras.

Video vigilancia como política de seguridad pública y ciudadana: implementación

La video vigilancia se entiende como la “captación, y en su caso, la grabación de información personal en forma de imágenes, es decir, en las imágenes pueden aparecer personas representadas y ser posible su identificación” (Instituto Nacional de Tecnologías de la Información, 2011, p. 8); a través de la videocámara varias secciones de la población son filmadas; se captura, monitorea, registra y acumula información codificada de la vida cotidiana de las personas, sus actividades, sus rutinas (Giddens, 1985; Lyon 2007, 2012; Arteaga, 2010; Graham, 2011; Dandeker, 2012; Doyle, 2012; Lippert, 2012), por lo que en términos de prevención situacional sirve como un dispositivo que inhibe o disuade la conducta antisocial.

En materia de seguridad y prevención, la video vigilancia tiene como objetivo principal “obtener cierto control sobre la integridad y el patrimonio, ya sea del Estado en la búsqueda de la seguridad pública y el orden, o de los particulares respecto de su integridad física, su patrimonio” (Ibarra, 2010, p. 231), en concreto, prevenir y perseguir los delitos. Sus fases primordiales son: el diagnóstico de la problemática, la identificación de los delitos principales, el diseño de la solución tecnológica, la implementación y la evaluación.

A nivel internacional, el Reino Unido es uno de los países que más usa y de manera creciente las videocámaras en espacios públicos. Igualmente, el uso de este dispositivo ha crecido en Estados Unidos, Japón, China, India, Brasil, Francia y otros países de la Unión Europea (Lyon et, al, 2012, p.2 citado por Martínez 2017, pp.50 y 51). Su expansión en Europa Occidental y en Estados Unidos ha cobrado relevancia por los avances tecnológicos, pero principalmente a causa de los atentados terroristas en Londres — 7 de julio de 2005 —, en Madrid — 11 de marzo de 2004 — y en Estados Unidos — 11 de septiembre de 2001 — donde el gobierno norteamericano incrementó sustancialmente los dispositivos de vigilancia bajo el lema de “mayor seguridad más tecnología” (Niето, 1997; Ibarra, 2010; Norris, 2012; Martínez, 2017, p.51).

México no se excluye de esta tendencia, dado que existe un interés, por el gobierno federal, en la adquisición de tecnología de punta para la seguridad pública y seguridad ciudadana desde la última década del Siglo XX y comienzo del siglo XXI, ejemplo de ello, es la aplicación de la *ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, publicada en el Diario Oficial de la Federación en 1995; el *ejercicio constante de inversión en tecnología para el trabajo policial durante el período de 1998 al 2011*; y el *Acuerdo Nacional para un México Seguro* aprobado el 22 de agosto de 2005 en la sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública donde se establecen las líneas de acción para la operacionalización de los sistemas de emergencia 066, hoy 911 — *Servicio Homologado para la Atención de Llamadas de Emergencia 911 (nueve-uno-uno)* publicado en el Diario Oficial de la Fe-

deración en el acuerdo 03/XL/16 del Consejo Nacional de Seguridad Pública — y la denuncia anónima nacional 089 (Martínez, 2017, pp. 69 y 70).

En el 2007 se implantaron las bases para fortalecer los ejes estratégicos de *Plataforma México*, incluyendo la migración de los *Centros Estatal de Telecomunicaciones C4 por sus Siglas Control, Comando, Comunicación y Cómputo* — infraestructura tecnológica estatal —.

Es importante mencionar que si bien, la video vigilancia en espacios públicos se implementa como una política para la función policiaca de seguridad pública, también se aplica desde 2009 bajo los conceptos de seguridad ciudadana y prevención situacional por medio de la *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública* emitida en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 2009 y la *Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia* publicada en el Diario Oficial de la Federación del 24 de enero del 2012.

En cuanto al nacimiento de la video vigilancia a nivel municipal, “las primeras cámaras de monitoreo urbano se aplicaron principalmente como apoyo al sistema de semáforos para vigilar eventos, manifestaciones y otros acontecimientos sociales por medio de un simple sistema de tele vigilancia. La implementación de la video vigilancia surgió con la creación de *Puestos de Mando o Centros de Comando* donde también se aplicaban otros sistemas tecnológicos” (Martínez, 2017, p.88). Un referente importante a nivel municipal en México, es el caso de la Ciudad de México, pues fue la primera zona más vigilada del país con la adquisición de 100 cámaras.

La video vigilancia en las ciudades más importantes del país se ha consolidado, en algunos casos, con la creación de un marco normativo. Actualmente por su naturaleza y antecedentes es una política que se incorpora a los ejes rectores de seguridad pública y de seguridad ciudadana, debido al incremento de criminalidad, la ineficacia de los mecanismos de control y la aplicación de políticas públicas en torno al tema. De igual modo, mantiene la tendencia internacional (Gill, 2006; Ratcliffe, 2006; Keval & Sasse, 2008; Ruiz, 2014; Agustina, 2009; Tridimas, 2006; Liberty, 2007; Nissenbaum, 2011; Ibarra, 2010; Galdón, 2012, 2015; Walsh & Farrington, 2002; Gill & Spriggs, 2005; Caplan & Kennedy, 2013; Amiens, 2012; Miller, 2007; Ripollés, 2010; Varona, 2012; Marcus, 2010), estatal y nacional sobre los motivos de su adopción, implementación y eficacia: poco claros y sin resultados concluyentes (Martínez, 2017, pp. 131-133). Este nivel de análisis aporta valiosa información, pues “no existe alguna base de datos que muestre el número total de videocámaras en el país y se desconoce qué municipios cuentan con cámaras de video vigilancia, sus procesos, sus procedimientos, su costo, sus efectos, su impacto y evaluación” (Martínez, 2017, pp. 131-133).

Si bien, existe una referencia importante como es la ciudad de México, su heterogeneidad no permite hacer una generalización, tampoco hay datos ni información suficiente. Por todo lo anterior, se considera necesario, analizar un caso de estudio, el municipio de Puebla 2013 y 2014.

Programa “Centinela” en el Municipio de Puebla 2013 y 2014

La implementación de video vigilancia en el Municipio de Puebla “surgió en el 2002 con la creación del Centro Integral de Control CIC ubicado en el centro

de la ciudad. El CIC se encargaba de la ubicación y de los movimientos de las unidades policiacas, además de recibir las llamadas de auxilio a través del número 060 reduciendo a una tercera parte el tiempo de respuesta que se tenía hasta antes de contar con el sistema” (Martínez, 2017, pp. 98 y 99). Más tarde, en el 2003, se adoptó el Sistema de Monitoreo Urbano, con 25 cámaras urbanas inalámbricas IP en la zona del Centro Histórico (Martínez, 2017, p.99).

Posteriormente, el sistema de video vigilancia se fue desarrollando como uno de los elementos que conformaron el Centro de Emergencia y Respuesta Inmediata CERI — anteriormente el CIC — y como un proyecto integral, puesto que se vinculaba con otros sistemas tecnológicos especializados, aunque sus funciones principales se centraban en el ámbito de seguridad pública. El 12 de junio de 2007 se puso en marcha el CERI, cuya inversión global ascendió a 80 millones de pesos. El inmueble contaba con un *call center*, áreas de monitoreo y un despacho de alerta, todos conectados al sistema de posicionamiento global en las patrullas (Martínez, 2017, pp. 100 - 101).

Durante el período 2008 - 2011, la video vigilancia también formó parte de las estrategias de modernización tecnológica y de las estructuras de seguridad pública para intensificar la presencia preventiva policial y la respuesta inmediata en correlación con programas estatales y federales como Plataforma México (Plan Municipal de Desarrollo de Puebla 2008-2011; Martínez, 2017, p. 108). Estas estrategias se desarrollaron “con el convenio celebrado entre el municipio y el gobierno federal a través del Subsidio para Seguridad de los Municipios SUBSEMUN en el 2008. En la primera ocasión el municipio de Puebla recibió 105 millones de pesos, para el siguiente recibió 95 millones de pesos, y en el último, 90 millones de pesos” (Martínez, 2017, p. 108). Dentro de las reglas de operación de SUBSEMUN, “se establecía que se tenían que destinar recursos para prevención del delito, por lo que, la video vigilancia se incorporó también a la política de prevención” (Martínez, 2017, pp. 108 y 109).

Programa centinela

Es en el período del 2011- 2014 cuando se desarrolla el Programa Centinela con la dirección del Centro de Emergencia y Respuesta Inmediata, quien concibió al sistema de video vigilancia como una aplicación tecnológica en los temas de inteligencia para la seguridad pública (Martínez, 2017, p. 109). Las videocámaras de vigilancia se adoptaron como una línea de acción de seguridad pública para: a) la ampliación y el mejoramiento de la infraestructura policiaca; b) el fortalecimiento en el área de inteligencia e investigación de seguridad pública — diagnósticos, escenarios, reportes de inteligencia estratégica, requisitos prioritarios de inteligencia, entre otros —; y c) la potencialización de la capacidad del Centro de Comunicaciones, Cómputo, Control y Comando C4 (Segundo Informe de Gobierno del Estado de Puebla 2013, Martínez, 2017, p. 110), de igual manera, se instalaron como parte de las políticas públicas de reducción del delito y prevención situacional de la delincuencia, es por ello que se describe a continuación el contexto criminológico de su implementación.

Contexto

En los últimos años en México se han implementado políticas de prevención social, comunitaria y situacional, así como la incorporación de modelos de prevención y seguridad ciudadana; la conducta antisocial se ha ido transformando en sus diferentes contextos, por lo que en la actualidad se puede hablar de violencia urbana; a pesar de que estas políticas tienen como base la calidad de vida de las personas y la reducción de la criminalidad, existe un aumento en la incidencia delictiva, así como de la percepción de inseguridad por parte de los ciudadanos, todo ello se puede apreciar en los siguientes indicadores.

De acuerdo al Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A.C. (ICESI 2008), en México para el 2007 se registraron, 10480 delitos por cada 100, 000 habitantes, el promedio nacional se duplicó en el Distrito Federal que presentó 25,700 por cada 100, 000 habitantes y 28, 800 en el 2008. Respecto a la percepción de seguridad ICESI señaló que el Distrito Federal encabezó la lista de Entidades, donde la gente se sintió más insegura, con un 85% de sus habitantes expresando sentir miedo, le sigue Chihuahua con el 83% y el Estado de México con el 76%. Se calcula que en México cerca del 87% de los delitos no se denuncian.

Conforme al Índice delictivo, publicado por el Centro de Investigación para el Desarrollo CIDAD 2012, el impacto del delito para la ciudadanía a nivel nacional fue en primer lugar el de secuestro; en segundo lugar, el de homicidios dolosos; tercero, el de lesión dolosa con arma blanca; cuarto, extorsión; quinto, robo sin violencia transeúnte; sexto, robo con violencia vehículo; y en séptimo lugar, el de robo sin violencia a vehículo. Por su parte, la base de información en relación a la incidencia delictiva del fuero común de la Procuraduría General de la República 2013 presentó que los delitos con mayor incidencia son el de robo, lesiones, homicidios, delitos patrimoniales — abuso de confianza, daño en propiedad ajena, extorsión, fraude, despojo —, secuestro y violación. Las entidades federativas donde se presenta un mayor índice del delito de robo son: Estado de México, Distrito Federal, Baja California, Chihuahua, Nuevo León, Jalisco y Puebla.

En Puebla, el Centro de Atención a Víctimas del Delito Justicia Ciudadana registró un incremento en la comisión de los delitos en la Capital: mientras en el 2010 se atendieron aproximadamente 2, 800 afectados por la inseguridad, para el 2011, la cifra creció a 3, 200 casos. Según el Índice de Víctimas Visibles e Invisibles de Homicidio elaborado por el Centro de Análisis de Políticas Públicas *México evalúa 2012*, muestra que durante el mandato de Mario Marín (2005-2011) los indicadores de homicidios aparentemente se redujeron, y durante el mandato del primer año del gobierno de Rafael Moreno Valle (2011-2017) la tendencia se revirtió, incrementándose dicho delito (p. 173). Con base en los datos proporcionados por el Consejo Ciudadano de Seguridad y Justicia 2014, se detectó que el Centro Histórico, la Paz, Ex hacienda la Norial, El Carmen, Jardines de San Manuel, Bosques de San Sebastián y los Volcanes son las colonias más inseguras de la capital poblana, debido a su alta concentración demográfica y de negocios. Bajo estas consideraciones, se implementa el programa de videovigilancia “centinela” en el municipio de Puebla dentro de las políticas públicas de prevención situacional de la delincuencia en México.

Implementación

En cuanto a la implementación de la video vigilancia en el período 2011- 2014, se puede señalar que se desarrolló en 2 proyectos, el primero, se vinculó con el Centro de Información de Plataforma Puebla, el cual coadyuvaba con la plataforma tecnológica y el Sistema de Información de Seguridad Pública a nivel estatal y con Plataforma México a nivel nacional. “Para su implementación, el gobierno municipal contrató a la empresa mexicana de telecomunicaciones, Teléfonos de México, S.A. de C.V” (Martínez, 2017, p. 110), adquiriendo “170 video cámaras digitales con el aval del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey” (Sesión pública y solemne de fecha 15 de febrero de 2012, Primer Informe de Gobierno Municipal de Puebla 2011, p.7; Martínez, 2017, p.III). La inversión para este programa fue de 120 millones de pesos, “10 millones de pesos por parte de SUBSEMUN y 110 millones de pesos de aportaciones municipales y estatales” aunque en el Informe de Gobierno se presentó un gasto de “117 millones de pesos (Sesión pública y solemne de fecha 15 de febrero de 2012, Primer Informe de Gobierno Municipal de Puebla 2011, p.8; Martínez, 2017, p.III).

Respecto a la colocación de las cámaras de vigilancia correspondientes al primer proyecto, se consideró el índice delictivo registrado en ese período, siendo los delitos de extorsión, secuestro, robo con violencia, robo de vehículo, robo a comercio, robo a casa habitación, robo a instituciones bancarias, los de mayor incidencia (Segundo Informe de Gobierno del Estado de Puebla 2013 y Plan Municipal de Desarrollo 2011-2014; Martínez, 2017, p. III), por consiguiente, se instalaron en las colonias conflictivas y puntos estratégicos como “Secretaría de Finanzas, Casa Aguayo, Palacio Municipal y Zócalo de la Ciudad de Puebla. Además, se firmaron convenios de colaboración entre la Secretaría de Seguridad Pública Municipal y la policía de las Juntas Auxiliares con el objetivo de monitorear las Juntas y presidencia auxiliar desde el CERI” (Martínez, 2017, p.III).

El segundo proyecto de la video vigilancia, se desarrolló con el programa “Centinela” que tenía como meta realizar la gestión de información para atender temas de seguridad ciudadana o pública y cuyos objetivos eran: a) prevenir la comisión del delito en torno al monitoreo de las cámaras, es decir, atacar la delincuencia por medio de los fundamentos — *modus operandi* del delincuente — que se obtenían del video; b) persuadir la comisión delictiva; c) perseguir el delito — flagrancia — ya que al monitorear y capturar todas las imágenes que aparecían en la calle se podía dar un seguimiento a los hechos delictuosos que ocurrían en la ciudad; d) obtener una evidencia o prueba para el Ministerio Público (Martínez, 2017, pp. III y 112).

Su implementación se dio a partir de la colaboración entre el gobierno municipal y el gobierno estatal adquiriéndose 300 cámaras adicionales con un total de 618 cámaras de video vigilancia (Sesión pública y solemne de Cabildo de fecha 11 de febrero 2013, Segundo Informe de Gobierno Municipal de Puebla 2012; Martínez, 2017, p. 112). Las videocámaras de vigilancia principalmente se localizaron en el Centro Histórico de la ciudad de Puebla, en virtud de que existía una vinculación entre la movilidad comercial, el proyecto del tianguis turístico 2013 y el incremento en la incidencia delictiva registrada en el CERI (Martínez, 2017, p.112).

Centinela se incorporó a una serie de acciones que se hicieron durante el período 2011-2013, donde se instalaron tecnologías de información como la de video vigilancia a través de una red de transporte de datos en fibra óptica, que se complementaba con otro proyecto del 2012 denominado Plataforma Puebla. Dicho proyecto utilizaba la red de fibra Iusacell, una red de intercambio de información estratégica en materia de seguridad en voz y datos por medio de la plataforma “Avaya” que operaba en redes inalámbricas; programa que se desarrolló en el Centro de Emergencia y Respuesta Inmediata (Martínez, 2017, p. 112).

Los departamentos que integraron el programa centinela fueron: a) *Proyectos* para mejorar la eficacia del CERI y los procesos operativos; b) *Administración tecnológica* que supervisaba, monitoreaba, administraba que la plataforma estuviera funcionando 24 por 7 por 365 días y que además se le pudiera dar seguimiento a toda petición de video solicitada por la procuraduría; c) *Operativo* que iniciaba desde que se tomaba la llamada a través de la línea de emergencia, inmediatamente se daba continuidad a lo que era el despacho, enviando las unidades de policía a los puntos referidos donde se había requerido de la emergencia; y d) *Información y Análisis de plataforma México* donde se establecía la estadística de los delitos de mayor impacto en base a las llamadas registradas en el CERI. De igual manera, analizaba la zona, colonias, calles donde se había presentado la incidencia delictiva más alta y también elaboraba las partes impresas, es decir un mapa geodelictivo que permitía dar información para la ubicación de las cámaras y el centro móvil del programa centinela.

En el 2014, se establecieron las atribuciones de la Dirección de Emergencias y Respuesta Inmediata — que se encarga de vigilar, planear, evaluar y autorizar los proyectos tecnológicos, informáticos y de comunicación, así como de proponer al Secretario los proyectos tecnológicos para mantener actualizada y modernizada la infraestructura del DERI —. Igualmente, se establecieron las atribuciones de los departamentos que la integran: la Subdirección de Emergencias Urbanas; el Departamento de Administración Tecnológica; el Departamento Operativo; y el Departamento de Información y Análisis (Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal de Puebla, publicado el 10 de julio de 2014).

Dicho programa como ya se citó en una fase de ampliación implica la instalación de 300 videocámaras (Observatorio Ciudadano de Puebla, 2013) en diversos puntos del centro de la ciudad, y es el primero en ejercer el mayor presupuesto en el país, por lo que es importante analizar la implementación del programa centinela y su relación con el marco jurídico que garantiza la protección de los datos personales y la forma en que se ha incorporado dentro de las políticas de prevención social de la delincuencia y violencia de enfoque integral y transversal. Lo cual se realiza bajo las siguientes hipótesis.

En la implementación del programa centinela no se consideró la articulación que debe tener con las instituciones encargadas de prevenir y perseguir el delito, lo que limita su aprovechamiento.

La implementación del programa centinela carece de un marco jurídico que regule a la video-vigilancia a efecto de garantizar la protección de los derechos personales.

Metodología

El estudio se realizó respecto a la fase de implementación del programa, entendida como “un proceso de interacción entre el establecimiento de metas y las acciones emprendidas para alcanzarlas” (Parsons, 2007, p. 484) durante el período 2011-2014. Además, se realizó un análisis cualitativo a una base de datos integrada por 12 entrevistas a profundidad semiestructuradas realizadas a los directamente involucrados con el sistema, a nivel de mandos medios, coordinadores y directores del Programa Centinela entre 2013 y 2014. Igualmente, se analizaron las estadísticas presentadas por la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Gobernación; por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI; y las correspondientes al Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad y el Semáforo Delictivo Nacional, principalmente los datos del 2013. Del mismo modo, se revisaron informes de gobierno estatal y municipal, así como planes municipales de desarrollo. Finalmente, se analizaron el marco jurídico de la video vigilancia con base en los derechos humanos y el modelo de operación del programa centinela desde la llamada de emergencia hasta el análisis de la información de plataforma México. A continuación, se resumen los principales resultados de este análisis.

Resultados

Se comprobaron las hipótesis planteadas al principio de la investigación, ya que durante la fase de implementación del programa centinela se puede observar la falta de claridad respecto a los objetivos de dicho programa, los cuales no son concluyentes ni definitivos (ver tabla 1, pp 19- 20).

En relación a las funciones que desempeñan la dirección y los departamentos del programa centinela y a sus etapas de implementación, se puede decir que existe una vinculación directa entre el desarrollo del sistema de video vigilancia y las funciones que desempeña el Centro de Emergencia y Respuesta Inmediata CERI, por lo que los objetivos, metas y fases de las video cámaras, también corresponden y se complementan con las del CERI.

En cuanto al tema de colaboración con otros programas (ver tabla 2, p. 21), se comprueba la hipótesis de que en el programa centinela no se consideró la articulación con las instituciones encargadas de prevenir y perseguir el delito, las cuales contienen una orientación integral y transversal en pro del respeto a los derechos humanos donde la inclusión y la participación de organizaciones y ciudadanos en las tareas de prevención juegan un papel importante, cuyo fin es mejorar la calidad de vida y reducir la delincuencia.

Tampoco se consideró la vinculación, con base en los derechos humanos, con la Procuraduría General del Estado, debido a que el procedimiento de captura, de almacenamiento, de solicitud y entrega de las grabaciones no es clara ni concluyente.

Después de hacer el análisis de la información institucional y el conjunto de entrevistas, se comprueba la hipótesis de que la implementación del programa centinela carece de un marco jurídico que regule a la video vigilancia a efecto de garantizar la protección de los derechos personales, pues no está re-

gulado por una ley reglamentaria, ni cuenta con lineamientos en términos de video vigilancia (ver tabla 3, p.22).

A la fecha solo cuenta con un manual de organización de la Dirección del Centro de Emergencias y Respuesta Inmediata que tampoco incluye algún lineamiento referido a los derechos humanos de los ciudadanos, ni se mencionan los principios de legalidad, necesidad de intervención, proporcionalidad, transparencia, responsabilidad, supervisión independiente, participación de los ciudadanos, reserva de ley, reserva judicial y adecuación; aún menos, los lineamientos y protocolos de seguridad para proteger la información capturada por dichas cámaras. Al no haber un ordenamiento jurídico, el programa centinela deja en incertidumbre la protección de los datos personales de los ciudadanos y su implementación podría causar la violación de los derechos humanos.

Existen marcos jurídicos de videovigilancia que pueden ser considerados como modelos para el caso de Puebla, ejemplo de ello son las legislaciones de Durango y Aguascalientes cuyo objeto es regular la adquisición, instalación y utilización de sistemas tecnológicos de video vigilancia por las dependencias Estatal y Municipales de Seguridad Pública, así como para los particulares y las empresas de seguridad Privada. De igual manera, establecen los principios rectores de la generación de grabaciones que son el de proporcionalidad en su doble versión de idoneidad e intervención mínima, el de riesgo razonable y el de protección a la privacidad personal salvo consentimiento del titular u orden judicial.

Es importante señalar que estos modelos incorporan las figuras de *los consejos municipales para video vigilancia* y la *comisión técnica de videovigilancia* cuyas atribuciones destacan el registro de la instalación de sistemas tecnológicos de videovigilancia; la emisión de resoluciones; la elaboración y expedición de normas reglamentarias y manuales operativos; la destrucción de las imágenes y sonido; la recolección de grabaciones y el retiro de sistemas tecnológicos de video vigilancia; además hacen mención de las obligaciones en relación a la verificación del resguardo seguro y adecuado de las imágenes y sonidos obtenidos, protección al derecho a la intimidad personal, familiar, al honor y propia imagen. Por último, anexan los medios de defensa, las infracciones y sanciones en el tema de videovigilancia.

Tabla 4. Objetivos, funciones, metas y etapas de la implementación del Programa Centinela 2013 y 2014

Categoría	Dirección	Departamento Operativo	Departamento de Información y Análisis de Plataforma México	Departamento de Administración tecnológica
<p>Objetivos del programa Centinela</p>	<p>a) Garantizar elementos y evidencias que puedan servir a una investigación tanto en asuntos criminales como de protección civil y gobernabilidad de la ciudad. b) Incrementar la movilidad de la ciudad. El programa centinela no es una política pública, pues no cumple los estándares e indicativos: la política pública es la de seguridad.</p>	<p>Mejorar la perspectiva en cuestión de video vigilancia, es decir, que todas las imágenes que se captan en la calle aparezcan en el CERI con la finalidad de poder darle seguimiento a los eventos que ocurren en la ciudad.</p>	<p>a) Reaccionar ante un evento o incidente. b) Prevenir el delito. La video vigilancia es un instrumento de la prevención. Por medio del monitoreo de las cámaras se puede atacar la delincuencia y tener fundamentos en video de cómo están operando las personas que comenten una conducta delictiva. c) Influir en la inhibición de la conducta delictiva. d) Proporcionar tranquilidad a los ciudadanos. e) Influir en la percepción de seguridad del ciudadano. f) Influir en la incidencia de faltas administrativas.</p>	<p>a) Disuadir el delito y perseguirlo. b) Obtener patrones de conducta y de comportamiento. Es un instrumento que necesita de otros programas para generar impactos positivos en la prevención del delito. La video vigilancia sirve para perseguir el delito, no para prevenirlo. Al final sirve como evidencia de algo que ya se cometió. Poco es el porcentaje de las capturas en tiempo real de los incidentes (flagrancia). Son pocas las personas que actualmente se sienten seguras o vigiladas por un sistema de vigilancia. El punto que más se ha mejorado es la unidad de análisis.</p>

Categoría	Dirección	Departamento Operativo	Departamento de Información y Análisis de Plataforma México	Departamento de Administración tecnológica
Funciones	Dirigir, coordinar la implementación.	Se encarga de realizar la estadística de incidencias delictivas por medio de las llamadas de emergencias.	A través de este departamento se analiza la estadística de los delitos de mayor impacto y se realizan mapas delictivos para la instalación de las cámaras y el Centro Móvil del programa Centinela. Por medio del mapa delictivo, se puede predecir y deducir el <i>modus operandi</i> del delincuente. Igualmente, es una herramienta importante para el área operativa de la policía, pues les permite tomar mejores estrategias y acciones.	Se encarga de supervisar, monitorear, administrar que la plataforma esté funcionando las 24 horas por 7 días los 365 días del año y que además se le pueda dar seguimiento a toda petición de video solicitada por el Ministerio Público.

Categoría	Dirección	Departamento Operativo	Departamento de Información y Análisis de Plataforma México	Departamento de Administración tecnológica
<p>Etapas del proceso de implementación</p>	<p>a) Conocimiento del tema, y diagnóstico (agenda de seguridad vigente);</p> <p>b) Análisis sobre existencia de fibra óptica en la ciudad;</p> <p>c) Colocación de cimentación de postes de cámaras (viabilidad);</p> <p>d) Autorización de otras Instituciones públicas para la implementación;</p> <p>e) Construcción del Centro de Monitoreo: CERI (Centro de Emergencias y Respuesta Inmediata)</p>	<p>Protocolo operativo: Empieza desde que se toma la llamada a través de la línea de emergencia, se le da continuidad por medio del despacho, es decir, se envía a las unidades de policía a los puntos que se les refiere. El apoyo se complementa con toda la plataforma de video vigilancia: con las video cámaras se da seguimiento del incidente o evento. En caso de que éste suceda donde se encuentra la cámara, el video operador empieza a darle seguimiento a la situación y ellos se convierten en los ojos de los oficiales que van acudir al punto, pues les informan de la situación antes de que llegar al punto que se les solicitó.</p>	<p>a) Ubicar las zonas más conflictivas de la ciudad de Puebla para realizar el estudio de cuál sería el impacto de colocar determinada cámara en la incidencia delictiva.</p> <p>b) Analizar la estadística y realizar el mapa geotérmico derivado de los reportes que genera el CERI como Centro de Emergencias para la toma de decisiones de dicho programa.</p>	<p>El CERI es la parte medular del programa centinela, ya que se encarga de monitorear, supervisar y administrar el contenido de todo el video que es captado por todas las videocámaras</p>
<p>Etapas del proceso de implementación</p>	<p>f) Colaboración con el C4 (Centro Estatal de Comando, Comunicación y Computo);</p> <p>g) Vinculación con los diversos sistemas que componen al CERI;</p> <p>h) Mantenimiento de la vigencia de la tecnología implantada;</p> <p>i) Análisis estratégico de información de video;</p> <p>j) Implementación del Centro de análisis de inteligencia;</p>			<p>La operatividad del programa centinela se divide en: video vigilancia urbana, reconocimiento de matrículas y operativos móviles.</p>

Categoría	Dirección	Departamento Operativo	Departamento de Información y Análisis de Plataforma México	Departamento de Administración tecnológica
Visibilidad de la cámara	Todas las cámaras funcionan las 24 horas, los 365 días al año.	Se perciben por la estructura, pero no son completamente visibles, pues están cubiertas por un domo que no permite que se vea hacia dónde está enfocando la cámara. El ciudadano no tiene la certeza de si funciona o no o si los está monitoreando en ese momento		
Tiempo de duración de las grabaciones en el programa centinela		No respondieron	Aproximadamente un mes es el tiempo que tienen las grabaciones, después se <i>sobrescribe</i> esa información, como no hubo una petición, indica que no hubo algún evento relevante.	Como estándar se maneja el tiempo de almacenamiento de 30 días, después se sobrescribe el video, eso significa que si el delito fue cometido hace 40 días no se va a tener algún respaldo de evidencia si es que pudo haber sido captado por las cámaras.
Metas del programa centinela	Mantener la vigencia de la tecnología y dar el paso al análisis estratégico de información de video.	Contratar más personal, pues la jornada laboral es de 12 horas de descanso por 36 de trabajo, en 4 turnos.	Explotar el cien por ciento de la capacidad de la video vigilancia; colocar las cámaras en puntos estratégicos teniendo otro tipo de precisión independientemente de considerar la zona delictiva.	Generar planes proactivos que permitan generar operativos contundentes, procesos legales con evidencias contundentes, disminuir la incidencia delictiva, ganar la confianza con la ciudadanía, que esta última se sienta segura de una Institución que está trabajando e implementando tecnología de punta para beneficio de la misma.

Tabla 5. Colaboración y coordinación en el programa centinela

Categoría	Dirección	Departamento Operativo	Departamento de Información y Análisis de Plataforma México	Departamento de Administración tecnológica
Colaboración y coordinación con otros programas	<p>-Este programa se implementa con la colaboración del gobierno municipal y el gobierno estatal;</p> <p>-Existe una permanente colaboración con la Procuraduría.</p>	<p>-En relación con los demás departamentos, el operativo se encuentra separado, pero tiene el acceso principal a las cámaras.</p> <p>-Existe colaboración cuando el Ministerio Público solicita alguna información, se las entrega en tiempo y en la fecha requerida; se desconoce cuáles son los pasos que ellos siguen al respecto de esa evidencia.</p> <p>No hay convenio de colaboración con el Ministerio Público para compartir la base de datos generada por el CERI.</p> <p>Se desconoce si el programa centinela está vinculado con el programa de prevención del delito.</p>	<p>Se le proporcionan los videos al MP y los “puntos” cuando hay un evento muy delicado, que tal vez en su momento ellos no vieron.</p> <p>Procedimiento ante el MP: El MP manda una averiguación previa solicitando el punto que necesita investigar, después se le pasa ello a la parte administrativa que es la dirección de CERI, ésta autoriza y posteriormente se hace la descarga de esos videos. Se tiene un control de esas descargas, hay un usuario, hora, queda en una bitácora, esa parte es mediante oficio de petición directamente del MP para entregárselos exclusivamente a ellos. Se puede mostrar el video a determinada persona con autorización del Ministerio Público o Juez.</p> <p>Considera que se debería colaborar con las áreas de impartición de justicia y otros programas, en relación a las estadísticas que el CERI genera, pues ayudaría a realizar análisis posteriores, así como de prevención.</p> <p>Sería importante la vinculación de este programa con la sociedad civil, ya que se podría crear una cultura de para qué sirve una videocámara.</p> <p>No existe colaboración con otros proyectos de video vigilancia municipal o estatal.</p>	<p>Es un proyecto interinstitucional, ya que va muy de la mano con la policía, tránsito, derechos humanos, prevención del delito.</p> <p>Proceso: cuando el MP solicita los videos, nos pide la hora, la fecha, el día para que el área correspondiente al peritaje haga lo pertinente.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas realizadas a los funcionarios del programa centinela.

Tabla 6. Marco jurídico y protección al derecho de privacidad en el programa centinela

Categoría	Dirección	Departamento Operativo	Departamento de Información y Análisis de Plataforma México	Departamento de Administración tecnológica
Marco jurídico	Manual	No respondieron	No respondió porque lo desconoce	No respondieron
Protección al derecho de privacidad		<p>No se tiene autorización de proporcionar información a cualquier persona que solicite información relacionada con las cámaras, esto se sigue a través de un procedimiento; toda la información es confidencial.</p> <p>En cuestión de video vigilancia se hace un monitoreo general, se procura no invadir la privacidad de la genere, pues no se monitorea hacia el interior de los domicilios; se enfocan en el monitoreo de áreas compartidas. Quizá por alguna situación que ocurra dentro de algún inmueble, si la cámara lo permite pues se visualiza un poquito al respecto, pero se procura no hacer ninguna violación en cuanto a los derechos de las personas.</p>	<p>La parte de datos personales (Información recolectada en el Centro de Emergencia) y el análisis de las cámaras están siempre separadas.</p> <p>Las grabaciones pueden ser una herramienta fundamental para aclarar algún abuso de autoridad o puede ser una prueba irrefutable de que esa persona participó en algo y que no se violaron los derechos humanos en ningún momento.</p>	<p>La relación entre los datos personales y el análisis de las cámaras de video vigilancia está en la Unidad de Análisis.</p> <p>No se transgreden los derechos de las personas, al final lo que se hace es grabar todo incidente que ocurre en la calle, no se meten con particulares y mucho menos a la vida privada de las personas, todo es vía pública, por lo tanto, derechos humanos está separado de lo que se realiza en el CERI.</p> <p>El ciudadano no tiene alguna participación con el programa centinela. Se pensó en su momento poder compartir imágenes en vivo de algunas cámaras, para que al final la sociedad participara en esos ojos de vigilancia. Se espera lograr que más adelante se permita que algunas cámaras no sólo sean vigiladas por CERI sino también por la ciudadanía.</p>

Elaboración propia a partir de las entrevistas realizadas a los funcionarios del programa centinela

Conclusiones

La video vigilancia, entendida como una política pública de seguridad ciudadana y prevención situacional, tiene como objetivo disminuir la probabilidad de que

ciertos eventos o conductas delictivas sucedan, sin embargo, sus efectos no han sido claros ni definitivos, pues “no existe un resultado concluyente que permita descartar el impacto de factores contextuales u otras medidas securitarias sobre los incidentes y su percepción, incluso en los casos en que sí se constata una reducción” (Galdón, 2015, p.86). La video vigilancia del Municipio de Puebla, es un caso que corrobora lo citado por la literatura y los datos empíricos internacionales: los resultados no son claros ni definitivos, puesto que la delincuencia e índices delictivos siguen incrementando aún con su implementación.

El caso del municipio de Puebla, sigue la tendencia de la video vigilancia del Siglo XXI, esto es, se sitúa en el contexto de la “vigilancia líquida” (Bauman y Lyon, 2013: una vigilancia que se desarrolla con “la forma actual de la condición moderna, modernidad tardía, hiper modernidad; esta modernidad que se propulsa e intensifica a sí misma” (Bauman, 2013, p. 17) – y en la “sociedad de consumo – que manifiesta a la cultura como un depósito de bienes concebidos para el consumo, todos ellos en competencia por la atención insoportable fugaz y distraída de los potenciales clientes” (p.19) considerados agentes racionales, libres e independientes (Ippolito-O’Donnell, 2008). La video vigilancia como un elemento de la vigilancia líquida, es flexible, móvil, se extiende en diversas áreas de la vida cotidiana (Bauman y Lyon, 2013, p. 10) y se convierte en una nueva forma de gestionar la seguridad.

El sistema de video vigilancia en Puebla, nace con la creación del Centro de Emergencia y Respuesta Inmediata, por lo que los objetivos, metas y fases de las video cámaras del Programa Centinela también corresponden y se complementan con las del CERI.

Aunque las videocámaras de vigilancia se adoptaron como una línea de acción de seguridad pública para: a) la ampliación y el mejoramiento de la infraestructura policiaca; b) el fortalecimiento en el área de inteligencia e investigación de seguridad pública — diagnósticos, escenarios, reportes de inteligencia estratégica, requisitos prioritarios de inteligencia, entre otros —; y c) la potencialización de la capacidad del Centro de Comunicaciones, Cómputo, Control y Comando C4 (Segundo Informe de Gobierno del Estado de Puebla 2013); y d) como parte de las políticas públicas de reducción del delito y prevención situacional de la delincuencia, durante la fase de implementación del programa centinela se puede observar la falta de claridad respecto a los objetivos de dicho programa, los cuales no son concluyentes ni definitivos (ver tabla 1, p.19). Este hecho se explica por medio del concepto de *function creep*, el cual señala que la video vigilancia desarrolla una desviación en su uso, puesto que puede implementarse para otros objetivos que inicialmente no fueron previstos (Winner, 1977; Marx, 1989; Lyon, 2001) o puede ser una solución eficaz para causas o metas que no estaban contemplados.

En cuanto al tema de colaboración con otros programas no se consideró la articulación con las instituciones encargadas de prevenir y perseguir el delito, ni la vinculación, con base en los derechos humanos, con la Procuraduría General del Estado, debido a que el procedimiento de captura, de almacenamiento, de solicitud y entrega de las grabaciones no es clara ni concluyente, provocando que éstas puedan ser consideradas como un medio de prueba nulo.

Al ser el sistema de videovigilancia un elemento rector del programa centinela y conforme al análisis de los datos es esencial la aplicación de una ley reglamentaria en la cual se protejan los derechos y libertades de las personas,

ya que como forma de control, se puede propiciar una invasión de la intimidad de estos individuos y al cumplimiento de las políticas de protección de datos de carácter personal al no estar minuciosamente establecidos los requisitos, competencias, facultades, obligaciones de aquellas personas encargadas.

En nuestro período de estudio, se puede describir que había un manual expedido por el Secretario de Seguridad Pública Municipal en el 2010, pero es hasta el 10 de julio de 2014, que se crea el reglamento interno de la secretaría de seguridad pública municipal y se incorporan las facultades y atribuciones de la dirección y departamentos del CERI. El reglamento del 2014 le da atribuciones al CERI y con base en él, se publica un nuevo manual de organización 2015.

Sin embargo, si este manual no cumple con las reglas mínimas de protección al derecho de la privacidad, con las reglas de operación del sistema de vigilancia señaladas en algún ordenamiento jurídico local, estatal, internacional ratificado por México, y no existe un recurso, respecto a los actos que realizan los funcionarios que aplican este sistema, dejan en un estado de incertidumbre jurídica al ciudadano. Aún más, es el hecho de que no existe una ley general y estatal de video vigilancia (en el caso poblano); pues al no haber una normatividad jurídica que regule la implementación (proceso), se podría violar alguno de los derechos humanos y garantías individuales consagradas en la Constitución. Ahora bien, si la video vigilancia no cumple con los objetivos por los cuales fue implementado ni una eficiente colaboración e integración con los demás programas de manera horizontal y transversal, podría llegar a ser una política pública discrecional, lo cual violenta los derechos humanos de los gobernados a todas luces.

Referencias

- Arriagada y Godoy (2000). Prevenir o reprimir: falso dilema de la seguridad ciudadana. *Revista de la CEPAL*, (70).
- Arteaga, B.N. (2010). Video-vigilancia del espacio urbano: tránsito, seguridad y control social. *Andamios. Revista de Investigación Social*. 7(14), pp. 263-286.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2013). Seguridad Ciudadana y Justicia. Banco Interamericano de Desarrollo. Obtenido de <http://www.iadb.org/es/temas/seguridad-ciudadana/indicadores,2942.html>
- Bauman, Z. (2013). La cultura en el mundo de la modernidad líquida. (Mosconi, L., trad.) D.F., México: Fondo de Cultura Económica.
- Bauman, Z. and Lyon, D. (2013). *Liquid surveillance*, Cambridge, UK: Polity Press.
- Catoira, A. (2003). La videovigilancia y la garantía de los derechos individuales: su marco jurídico. *Anuario da Facultade de Dereito da Universidades da Coruña*, 7, pp.13-35.
- Doyle, A., Lippert, R. and Lyon D. (2012). *Eyes everywhere. The global growth of camera surveillance*, New York: Routledge.
- Galdón, G. (2015). Si la videovigilancia es la respuesta, ¿Cuál era la pregunta? Cámaras, seguridad y políticas urbanas. *EURE*. 41 (123). pp. 81-101.
- Giddens, A. (1985). *The Nation State and Violence*, Cambridge: Polity Press.
- Hassemer y Muñoz. (2012). *Introducción a la criminología y a la política criminal*. Valencia: Tirant lo Blanch libros.

- Ibarra, S. E. (2010). Videovigilancia. Punto de colisión entre derechos fundamentales, seguridad y protección de datos personales en México. En Ibarra, S. E. y Romero, F.R., *Jurismática. El derecho y las nuevas tecnologías. Estudios*.
- Instituto Nacional de Tecnologías de la Comunicación (INTECO). (2011). Observatorio de la Seguridad de la Información. Obtenido de España, Universidad de Alcalá: <http://observatorio.inteco.es>
- Centro de Análisis de Políticas Públicas. Indicadores de víctimas visibles e invisibles de homicidio. (2012). México Evalúa. Obtenido de https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2016/05/MEX-EVA_INDIX_IV-VI-HLOW.pdf
- Consejo Ciudadano de Seguridad y Justicia Social. (2014). Obtenido de <http://archivo.unionpuebla.mx/articulo/2014/04/03/seguridad/puebla/las-12-colonias-mas-inseguras-en-puebla>
- Ippolito y O'Donnell. (2008). La subversión del espacio público en América Latina. *Metapolítica*, 22 (57).
- Jiménez, O., Gómez, Z., García, U. (2013). Violencia, seguridad pública y participación ciudadana. En J. L. Calva, *Seguridad pública, derechos humanos y cohesión social ¿Cambios con Peña Nieto?* (págs. 243-254). México: Consejo Nacional de Universitarios.
- Lyon, D. (2007). *Surveillance Studies: An Overview*, UK: Polity Press.
- Lyon, D., Haggerty, K., y Ball, K. (Eds). (2012). *Routledge Handbook of surveillance studies*, London: Routledge International Handbook.
- Marcus, M., Buffat, J., Vanderschueren, K. y Lunecke. A. (2004). *Políticas de seguridad ciudadana en Europa y en America Latina. Lecciones y desafíos*. Chile: DM Impresos.
- Martínez, M. K. (2017). *Video vigilancia como política de Seguridad Pública en la ciudad de Puebla (2002-2016)*. México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Medina, A. (2010). Políticas de seguridad ciudadana en el contexto urbano y prevención comunitaria. La experiencia anglosajona. *De ciencia penal y criminológica*, pp. 1-34. Obtenido de <http://criminet.ugr.es/recpc/12/recpc12-02.pdf>
- Nieto, M. California Research Bureau. (1997): *Public Video Surveillance: It Is An Effective Crime Prevention Tool?* Recuperado de <https://www.library.ca.gov/CRB/97/05/crb97-005.pdf>.
- Norris, C., Mc, and Wood, D. (2004). Editorial. The Growth of CCTV: a global perspective on the international diffusion of video surveillance in publicly accessible space. *Surveillance y Society*. 2(2/3), pp. 110-135.
- Observatorio Ciudadano de Puebla. (2012). *Comunicación Social*. Obtenido de <http://www.observatoriociudadano.com/gobierno-estatal-y-municipal-ponen-en-marcha-la-segunda-etapa-del-proyecto-de-videovigilancia-centinela.noticia>
- Observatorio Ciudadano de Puebla. (2012). <http://www.observatoriociudadano.com/gobierno-estatal-y-municipal-ponen-en-marcha-la-segunda-etapa-del-proyecto-de-videovigilancia-centinela.noticia>.
- Parsons, Wayne. (2007). *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Madrid: Miño y Dávila editores. FLACSO Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

- Saldaña, M. (2007). La protección de la privacidad en la sociedad tecnológica: El derecho constitucional a la privacidad de la información personal en los Estados Unidos. *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 3 (18), pp. 85-115.
- Sheldon, B. (2011). Camera surveillance within the UK: Enhancing public safety or a social threat? *International Review of law, computers and technology*, 3 (25), pp. 193-201.
- Summer, L. (2009). Las técnicas de prevención situacional del delito aplicadas a la delincuencia juvenil UNED. *De derecho penal y criminología*, 3 (1), pp. 395-409.
- Téllez, V. (2008). La regulación jurídica de la videovigilancia bajo una perspectiva de derecho comparado. En F. (coordinadores), *La ciencia del derecho procesal constitucional. estudios en homenaje a Héctor Fix-amudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.
- Tocornal, Montt Ximena. (2009). La condición dilémica de la prevención del delito: individuo vs sociedad. *Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, pp. 74-82.
- Salcedo, U. (2005). El derecho a la intimidad como límite de la videovigilancia. *Revista de Derecho Político*, 63, pp. 179-203.
- Valenti, N. (2007). Presentación a la edición en castellano. En W. Parsons, *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas* (págs. 21-28). México: FLACSO.

Marco jurídico consultado

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente.
- Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública publicada en DOF el 31 de enero de 2005 y reformada el 26 de diciembre de 2005.
- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública publicada en el DOF el 29 de diciembre de 2009.
- Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia publicada en el DOF el 24 enero 2012.
- Ley que establece las bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Publicada en el D.O.F.1995.
- Acuerdo Nacional de Seguridad Pública para un México seguro aprobado el 22 de agosto de 2005 en la Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública.
- Acuerdo celebrado el 22 de enero de 2007 por el Consejo Nacional de Seguridad Pública en su sesión XXI.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla publicada en el Periódico Oficial el 17 de noviembre de 1982 y reformada el 09 de octubre de 2009.
- Ley de Seguridad Pública de Estado de Puebla.
- Ley Orgánica del Municipio de Puebla.
- Código Reglamentario para el Municipio de Puebla.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal de Puebla 2010.

Manual de Organización. Dirección del Centro de Emergencias y Respuesta Inmediata en el Municipio de Puebla 2010.

Norma técnica para estandarizar las características y de interoperabilidad de los sistemas de video vigilancia para la seguridad pública, aprobada por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, en su XL Sesión celebrada el 30 de agosto de 2016.

Informes, Actas Solemnes y Convenios de gobierno consultados

Acta de la Sesión pública y solemne de Cabildo del municipio de Puebla efectuada el 11 de febrero de 2013.

Acta de la Sesión pública y solemne del municipio de Puebla efectuada el 15 de febrero de 2012.

Acta de la Sesión pública y solemne de Cabildo del municipio de Puebla efectuada el 11 de febrero de 2008.

Acta de la Sesión Pública y solemne de Cabildo del municipio de Puebla efectuada el 15 de febrero de 2007.

Acta de la Sesión pública y solemne de Cabildo del municipio de Puebla efectuada el 11 de febrero de 2006.

Convenio de Coordinación que celebran la Secretaría de Seguridad Pública y el Estado de Puebla, para la realización de acciones en materia de Seguridad Pública 2008.

Convenio de Coordinación que celebran la Secretaría de Seguridad Pública y el Estado de Puebla, para la realización de acciones en materia de Seguridad Pública 2007.

Convenio de Coordinación que celebran la Secretaría de Seguridad Pública y el Estado de Puebla, para la realización de acciones en materia de Seguridad Pública 2006.

Informe de Gobierno Municipal de Puebla 2014.

Informe de Gobierno Municipal de Puebla 2013.

Informe de Gobierno Municipal de Puebla 2012.

Informe de Gobierno Municipal de Puebla 2011.

Informe de Gobierno Municipal de Puebla 2010.

Informe de Gobierno Municipal de Puebla 2009.

Informe de Gobierno Municipal de Puebla 2008.

Informe de Gobierno Municipal de Puebla 2007.

Informe de Gobierno Municipal de Puebla 2006.

Informe de Gobierno Municipal de Puebla 2005.

Informe de Gobierno Municipal de Puebla 2004.

Informe de Gobierno Municipal de Puebla 2003.

Informe de Gobierno Municipal de Puebla 2002.

Informe del Puesto de Mando del Centro histórico en el Distrito Federal del mes de octubre, (2003).

Plan Municipal de Desarrollo de Puebla 2005-2008.

Plan Municipal de Desarrollo de Puebla 2008-2011.

Plan Municipal de Desarrollo de Puebla 2011-2014.

Plan Municipal de Desarrollo de Puebla 2014-2018.

A manera de Conclusión sobre Gobernanza, política y seguridad pública

Luis Miguel Morales Gaméz

El libro *Gobernanza, política y seguridad pública: análisis de casos*; hace una aportación importante en los estudios de las políticas públicas de seguridad.

Tomando el enfoque teórico de Barry Buzan quien considera que la Seguridad Nacional (SN) es la seguridad de las personas porque el individuo representa la unidad básica en la cual el concepto de seguridad puede ser aplicado. Este hecho hace que la seguridad individual sea el punto de partida para una visión más amplia del concepto, derrumbando de esta forma la ilusión reduccionista de que la seguridad nacional e internacional son extensiones de la preocupación del destino de la humanidad. (Buzan, 1991)

La seguridad de los individuos se encuentra amenazada de diferentes formas: de leyes domésticas y su ejecución; la acción política o administrativa del Estado; la lucha por la maquinaria política del Estado; y aquellas amenazas externas dirigidas a las políticas de seguridad. Este rango de seguridad individual hace que haya implicaciones de seguridad para el Estado de la siguiente forma: los individuos o sub grupos nacionales se pueden volver fuente de inseguridad nacional cuando amenazan la integridad del Estado (terroristas, separatistas, golpistas, etc.); los ciudadanos pueden apoyar el interés nacional de otros Estados.; presiones políticas que pueden llevar a insurrecciones contra el Estado, no tienen que ser violentas, sino que pueden ser manifestaciones de opinión pública para restringir la conducta del Estado en ciertos temas y orientarlo para que emprenda acciones; el rol que juegan los individuos como líderes del Estado, son las personas en la visión reduccionista quienes conducen su política y quienes son seguidos por los analistas de su acción individual.

Partiendo de esta premisa teórica la aportación de cada uno de los autores de los capítulos que conforman este libro analiza cómo la seguridad de las personas está en el debate y la acción pública del Estado.

Se puede ver en el caso de la extensión de la UE que la estabilidad y desarrollo de los países de Europa del Este que fueron integrados a la unión, tuvieron que generarse mecanismos de atención e inclusión de la sociedad ante sus demandas porque era una de las condiciones principales que se les imponía a estos Estados con esta anexión.

Desde el punto de vista de los autores Pedro Suárez y Jorge Contreras Europa del Este vive uno de sus mejores momentos en temas como transpa-

rencia, buena gobernanza, crecimiento y estabilidad gracias a su decisión de integrarse al proyecto de la UE al momento de haber dejado de ser parte de la Unión Soviética. Lo anterior se debe en gran medida a que tuvieron que adecuar mecanismos que garantizaran el respeto de los derechos de las personas quienes ahora viven en un ambiente que se les posibilita actuar para exigir a sus Estados mejoras en su calidad de vida.

Al mismo tiempo los autores resaltan el hecho de que el buen funcionamiento que han tenido estos países en temas como transparencia, buena gobernanza y políticas anticorrupción fueron gracias a que esta inclusión les marcó pautas a seguir para mantener su membresía, es importante señalar que este es un ejemplo de cómo la buena gobernanza se logra a partir no sólo de un deseo político por parte de los mandatarios que lo impulsaron sino también de una voluntad política que afirme este deseo.

El capítulo de Edgar Baltazar que analiza el papel de la policía como institución administrativa para el orden y la estabilidad del Estado es un ejemplo de la evolución de la gobernabilidad, con el objetivo de poder mantener a la población bajo resguardo y protección, pero al mismo tiempo como parte de un mecanismo de sometimiento y control.

Es interesante el análisis que se presenta en este trabajo sobre una institución que es responsable de la seguridad de los ciudadanos y de cómo esta misma institución gubernamental ha significado el reflejo de un control por parte del Estado al ejercer una influencia política para mantener su dominio y validez frente al ciudadano.

El planteamiento que deja el autor es que como institución de seguridad es mejor dedicar atención y recursos para mejorarla y no enfrentarla para activar la resistencia civil frente al Estado, porque es garante de la seguridad de la sociedad y su proximidad con ella es importante para que funcione eficazmente sobre los objetivos para los cuales ha sido creada: procurar la seguridad integral de los ciudadanos.

En este sentido la actuación de la policía se vuelve clave para que el Estado demuestre que tiene gobernabilidad legítima frente a la sociedad y no sea retado en este tema. Si la seguridad es garantizada la organización y actuación de la sociedad no surgirá como parte de un acto que rete y presione al Estado para proveerse de seguridad pública.

En el capítulo de Cecilia Jaramillo sobre Políticas públicas de atención de la criminalidad en América Latina, se hace un análisis de la supremacía de las políticas del sistema de justicia penal y el surgimiento de la prevención del delito. Se expone cómo en la región de América Latina se han impulsado políticas de combate a la inseguridad para controlar y perseguir a la criminalidad; sin embargo, el autor considera que las acciones para combatir el delito y prevenir la delincuencia han carecido de una verdadera articulación de acciones además de la impunidad en el sistema de justicia, en su análisis plantea que no hay una verdadera readaptación social de quienes son puestos en las cárceles y hay una desconfianza de la ciudadanía hacia las fuerzas policíacas.

La consideración final importante que hace el autor sobre este tema es el replanteamiento que deben de hacer los países de la región para atender la criminalidad y la inseguridad porque las estrategias desarrolladas no han funcionado y se carece de un avance, invita a una continua reflexión sobre este tema y en esta misma línea de interés. Desde su punto de vista debe de haber igual

énfasis en la prevención y el sistema penal para la readaptación de las personas, planteamiento que abre la puerta a nuevas propuestas y análisis de lo que se debe de hacer en América Latina ante un grave problema como es el combate a la inseguridad de las personas.

En el capítulo de Othón Partido sobre el caso chileno en el que se resalta que la gobernanza será clave para asegurar el avance de una participación social de forma democrática en la construcción de instituciones de seguridad e impartición de justicia, para el autor queda claro que el caso chileno demuestra el reto que ha tenido en los últimos años la sociedad chilena y el Estado al tratar de construir un nuevo futuro para su sociedad e instituciones, puesto que ha partido de una experiencia de régimen dictatorial y represiva.

Se recomienda una serie de acciones para que la gobernanza en materia de seguridad pública en el Estado chileno tenga un avance importante y significativo sobre todo es una serie de recomendaciones que imprimen lo más importante de la gobernanza: la participación social en la construcción de sus instituciones de seguridad para garantizar su buen funcionamiento y sobre todo tener confianza hacia ellas.

David Lujan nos expone un caso de estudio sobre una comunidad en Chile donde se señala claramente cómo la relación entre ciudadanos y representantes del gobierno interactúan expresando una gobernanza dentro del clientelismo de los ciudadanos el cual es a través de la demanda de una asistencia cotidiana y de sus derechos de ciudadanía social para obtener servicios urbanos.

Es interesante el análisis que se realiza a nivel micro social en donde se encuentra que las relaciones personales son la esencia de cómo se mueve y promueven los intereses de la sociedad ante los representantes del Estado, pero también en esta relación se expone cómo los intereses de quienes gobiernan es no perder la gobernanza y desean mantener a toda costa su presencia y su status ante la sociedad civil que se organiza para los temas que son primordiales en su día a día.

Finalmente, en el tema de seguridad vigilada a través de la instauración de un sistema de monitoreo de vigilancia con tecnología de punta con cámaras colocadas en diferentes puntos de la capital del Estado de Puebla en México, Karina Martínez y Araceli Espinosa exponen un caso de estudio de cómo la legitimidad de la actuación del Estado frente a la sociedad en el tema de procuración de seguridad para las personas no termina de concretarse la aceptación de parte de la sociedad con esta acción, resultando en un cuestionamiento sobre su legalidad, coordinación con otras instituciones de seguridad pública y los resultados alcanzados con este proyecto sin poder demostrarse que es una política pública que garantice la seguridad e integridad de las personas.

La gobernanza del Estado de Puebla en este tema queda cuestionada con este tipo de acciones porque no hay una eficiencia que garantice la seguridad de las personas. Las limitaciones y críticas a esta política pública exponen que no hubo una orientación congruente y organizada para procurar la seguridad de las personas.

Retomando el planteamiento de Barry Buzan de que la Seguridad de las personas es la esencia y la base para consideraciones más amplias sobre la Seguridad nacional de los Estados esto casos de estudio demuestran que este debe ser el punto de partida porque el enfoque tradicional consideraba al Estado como pieza fundamental para todas las proyecciones de análisis tanto de las ac-

ciones que debía de implementar el Estado como de las decisiones que abarcan a la sociedad en su conjunto sin tomar la visión reduccionista que plantea Buzan: el individuo y su seguridad.

Cabe destacar que, aunque en estos casos de estudio el individuo es pieza fundamental de las acciones que realiza el Estado como parte de su política pública de procuración para resguardar su seguridad, en muchas ocasiones no es analizada la situación que enfrentan y menos la importancia que tiene su participación como pieza clave para ubicar y conocer cuáles son las amenazas a su seguridad e integridad como personas.

La recomendación que dejan estos capítulos para el Estado es que será importante legitimarse ante la sociedad a través de sus acciones de política pública de seguridad con inclusión de la sociedad en su diseño y enfoque que contengan, la implementación será parte fundamental de las políticas públicas pero su diseño será básico para que se puedan desarrollar alcanzado los resultados que se esperan y más cuando se tratan de procurar la seguridad de las personas.

Referencias

Buzan, B. (1991) *People, State and fear, an agenda for international security studies in the post-Cold War era*. Colorado, USA: Lynne Rienner Publishers.

GOBERNANZA, POLÍTICA Y SEGURIDAD PÚBLICA
ANÁLISIS DE CASOS

Araceli Espinosa Márquez, Mario Miguel Carrillo Huerta y Luis Miguel Morales Gámez
Editores

Este libro se terminó de editar en noviembre de 2019, en el
Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico
Puebla, México.

Peso del archivo: 1.7mb