

Administrar la violencia: racionalidad, populismo y desincorporación de la punición en México

En el presente trabajo se establecen las convergencias discursivas del populismo punitivo, la perspectiva gerencial y actuarial, así como la desincorporación de las prácticas de vigilancia y punición en México a finales del siglo XX en el ámbito de los estados y de la capital de la república.

Introducción

El tema de la “inseguridad pública” se ha convertido en los años recientes en uno de los más destacados de la agenda política nacional. Ninguno de los actores sociales y políticos deja de subrayar la importancia de impulsar políticas tendientes a frenar lo que se ha denominado “un periodo creciente de violencia”. Sin embargo, este fenómeno no es exclusivo del territorio nacional. En muchos países existe un ambiente de inseguridad real y subjetiva que va en aumento y ha llevado a concentrar en él la acción pública al grado de afectar otros programas considerados anteriormente como prioritarios — educación y salud, por poner sólo dos ejemplos.¹ Pero si el ambiente de inseguridad resulta muy cercano entre distintos países, las estrategias gubernamentales al respecto tampoco difieren mucho. En primer lugar, se buscan mecanismos cada vez más eficientes y funcionales para regular todas las formas de la violencia, a la que se pretende frenar mediante la cons-

♦ Departamento de Sociología de la Universidad de Alicante.

arbnelson@yahoo.com

1 Laurent Bonelli (2001), “Des populations en danger aux populations dangereuses: les logiques de gestion policière et judiciaire des quartiers populaires”, en G. Santiani y L. Bonelli (coords.), *La machine à punir*, L’esprit Frappeur, Paris, Wacquant, Loïc (1999); *Les prisons de la misère*, Paris, Raisons d’agir.

trucción de un sistema penal integral, en el cual converjan el mayor número de entidades gubernamentales y estatales. No obstante, como se sabe, muchas de estas medidas no hacen que el sentimiento de inseguridad disminuya, por lo que se recurre a flexibilizar los instrumentos de punición —por medio de los servicios de seguridad privada— y a la puesta en práctica del llamado “populismo punitivo”. En particular, estas dos últimas estrategias buscan enfrentar los puntos ciegos de la racionalidad gubernamental en materia de control de la delincuencia y la violencia por caminos distintos: uno, mediante dispositivos no públicos de control social, y el otro, a través de un discurso y una serie de prácticas que buscan generar la sensación de que la sociedad participa activamente en el castigo de los presuntos transgresores de la ley y el orden.

No obstante, el populismo punitivo no se presenta de forma similar en todos los casos, ello depende de la integración y relación de fuerzas políticas dentro de un estado. En este sentido, el posible discurso populista alrededor de la “seguridad pública” debe ser analizado en función de las particularidades de cada país; su tendencia es, en gran medida, mucho más variable que aquellas que pueden observarse en la constitución de la visión sistémica y en la adopción de un determinado lenguaje actuarial. La influencia del populismo punitivo depende del estado de las fuerzas sociales y de la relación que existe entre el aparato gubernamental con la sociedad. Este escenario permite visualizar los cimientos de una nueva forma de legitimidad a partir de cómo se definen y atienden los espacios de la violencia.

En el presente trabajo se tratará de precisar cómo convergen discursivamente el populismo punitivo, la perspectiva gerencial y actuarial, así como la desincorporación de las prácticas de vigilancia en México a finales del siglo XX en dos ámbitos de gobierno, en apariencia disímiles ideoló-

gicamente, como es el caso de las administraciones de Vicente Fox y Manuel López Obrador, presidente de la república y jefe de gobierno del Distrito Federal, respectivamente. Los dos casos analizados permiten comparar cómo diferentes perspectivas coinciden, a pesar suyo, a la hora de definir y tratar de resolver el problema de la delincuencia y el crimen. En este sentido, el presente documento se divide en cuatro partes: en la primera se define lo que, para efectos de esta investigación, se entiende por perspectiva gerencial y actuarial de la violencia, desincorporación de la vigilancia y populismo punitivo. En un segundo momento se analizarán los programas contra la inseguridad pública diseñados en los planes de desarrollo tanto de la primera administración federal de alternancia, como del segundo gobierno electo del Distrito Federal; en la tercera parte, se pondrá una atención particular a la convergencia discursiva entre las dos propuestas gubernamentales. En la última parte se plantea cómo estos programas de combate a la delincuencia y la violencia definen nuevos espacios de actuación del poder político y estatal.

Algunas definiciones básicas para el análisis

a) La perspectiva gerencial.

La reflexión desarrollada alrededor del principio gerencialista y actuarial en las políticas para enfrentar la violencia ha sido explicada de manera muy clara por Anthony Bottoms,² para quien el concepto gerencial en la definición de las políticas contra el crimen no debe entenderse en sentido peyorativo, sino descriptivo. En gran medida el objetivo del término es ilustrar el papel del sistema de justicia y de combate al crimen en los recientes años,

2 Bottoms, Anthony (1995), "The philosophy and politics of punishment and sentencing", en Clarkson, Chris y Rod Morgan (eds.) *The politics of sentencing reform*, Clarendon Press, Oxford University Press, Oxford.

señalando, en particular, tres aspectos distintos profundamente relacionados: su acentuada perspectiva sistémica, consumista y actuarial. La importancia sistémica que se da en la actualidad al aparato de justicia apunta a subrayar la necesidad de coordinar las diferentes escalas de trabajo de los distintos organismos encargados de llevar a cabo la prevención y sanción de los delitos hacia un mismo objetivo: la reducción de la violencia; en este sentido, existe en la actualidad una obsesión por establecer una cooperación profunda en el aparato conjunto de las áreas encargadas de aplicar y administrar la justicia —en la vía de completar el conjunto de objetivos del sistema—; de igual forma que se procura consolidar una perspectiva integral en las políticas contra el crimen a escalas nacional y local; construyendo, finalmente, indicadores de efectividad para medir el grado de eficiencia del sistema que permitan, asimismo, un activo monitoreo de información.

El paradigma gerencial considera que el problema de la violencia y el crimen puede ser en gran medida sometido a control, si existe una articulación precisa de las partes del sistema que permita manejar cualquier volumen de actividades criminales. Lo que implica, para Bottoms, una ruptura entre la antigua percepción del control de la violencia; para él, hasta hace algunos años el sistema penal estaba basado en la idea del castigo y el tratamiento del criminal para su reinserción; en la actualidad, sin embargo, la racionalidad del sistema penal se ha disuelto y ha sido sustituido por la racionalidad de la organización. En otras palabras, se ha vuelto un instrumento de la política.³ El individuo, en este sentido, es transformado en un dato para poder ser digerido por el sistema penal. Para ello se requiere, por lo menos, que pueda ser susceptible de ser catalogado de manera uniforme con el fin de ser transparente a la lectura de los distintos niveles del sistema. La individualidad de aquel que

³ *Idem.*

es atrapado en la red penal deja de tener sentido dado que interesa más su capacidad de ser una unidad en una red articulada de punición que en un sujeto con posibilidades de regresar a la sociedad. Los criterios del sistema se miden, entonces, por su eficiencia y efectividad a la hora de transmitir la información sobre los presuntos implicados que tiene a su disposición. De esta forma, el actual sistema penal se basa también en un principio consumista, porque sólo adquiere racionalidad y efectividad en la medida en que puede transmitirse a sí mismo la información que se genera en los diferentes subsistemas que lo componen; de encontrar interferencia en la lectura de los datos que envía de una parte a la otra, su eficiencia se ve sumamente limitada. Por ello es que echa mano, cada vez más, de un lenguaje actuarial basado en cálculos probabilísticos, de tal suerte que pareciera haber, en el actual discurso, una presencia cada vez menor de las descripciones morales y clínicas, y un hincapié cada vez mayor en el lenguaje actuarial de cálculos probabilísticos y de distribuciones estadísticas aplicadas a las sociedades, donde lo que importa es, en mayor medida, identificar y manejar grupos considerados como peligrosos.⁴ El desplazamiento resulta reforzado, sobre todo, por el uso de las técnicas que permiten el cruce de infinidad de datos en matrices que hacen posible identificar comportamientos, usos y espacios sociales susceptibles de ser puestos bajo control policial y judicial.⁵

b) Desincorporación de la vigilancia y la punición

Si la violencia, como han señalado algunos autores,⁶ tiende a establecer un mapa más difuso de los actores, en el que

4 Feeley, M. y Simon J., 1992, "The new penology: notes on the emerging strategy of corrections and its implications", en *Criminology*, vol. 30; pp. 449-474.

5 Una visión sobre la sociedad de la vigilancia puede verse en Lyon, David (1995), *El ojo electrónico: el auge de la sociedad de la vigilancia*, Madrid, Alianza Editorial.

6 Ver: Tortosa, José María (2000), "La investigación para la paz y la perspectiva de los



el Estado no es ya el único poseedor legítimo de aquélla, esto permite la constitución más sencilla de organismos no públicos de seguridad, como las policías privadas. La importancia que adquiere la proliferación de este tipo de instancias radica en que pueden ser considerados como espacios de decisiones y acciones estratégicas, establecidas por particulares, orientadas a organizar cierta capacidad de crear, de forma legal, dinero a partir de la violencia.⁷ La constitución de esta violencia privada responde a varios procesos, entre otros, la crisis fiscal que impone un límite en el gasto en ese ámbito; la especialización de ciertas áreas de la producción industrial y de servicios que requieren un tipo particular de protección; o, aún más, la propia consolidación del principio gerencial de seguridad que lleva a grupos económicos y sociales a demandar criterios específicos de eficiencia para resguardar sus espacios de trabajo, producción y de hábitat. Sea una de estas causas o todas a la vez, la presencia de estas corporaciones empresariales habla de la fragmentación del monopolio de la violencia por parte del poder estatal; el cual trata de mantenerla, aunque sea de manera muy débil, a través de mecanismos de control que permiten regular su existencia.⁸ Este tipo de actividades ha crecido de manera destacada en las décadas de los setenta y ochenta en Estados Unidos, y en los noventa en Rusia y Brasil.⁹

sistemas-mundo", *Journal of World-Systems*, vol. 6, núm. 2, pp. 842-857; Grasa, Rafael (1999), "Los conflictos internacionales en la posguerra fría: balance, perspectivas y potencial de resolución", en *Cambio social y desarrollo; solidaridad norte/sur*, Universidad de Alicante, Alicante 1999, G. Arrighi; *El largo siglo XX*, Madrid, Akal.

7 Volkov, Vadim (1999), "Violent entrepreneurship in post-communist Russia", en *Europa-Asia Studies*, vol. 51, núm. 5, pp. 741-754.

8 Volkov, Vadim (2000), "Between economy and the State: private security and rule enforcement in Russia", en *Politics and Society*, vol. 28, núm. 4, pp. 483-501.

9 Klein, Lloyd, Joan Luxenburg y Marianna King (1989), "Perceived neighborhood crime and the impact of private security", en *Crime and Delinquency*, vol. 35, núm. 3; pp. 365-377; Taibo, Carlos (1998), *Las transiciones en la Europa central y oriental. ¿Copias de papel carbón?* Madrid, Los Libros de la Catarata-IUDC-UCM; Huggins, Martha (2000), "Urban violence and the police privatization in Brazil: blended invisibility", en *Social Justice*, vol. 27, núm. 2, pp. 113-134.

En la actualidad los servicios de seguridad privada abarcan aspectos no exclusivamente relacionados con el oficio de guardia; se vinculan también a un gran número de actividades que incluyen la instalación y mantenimiento de alarmas, investigación, manejo de bienes, valores, consultoría, instalación de sistemas de videovigilancia y dispositivos electrónicos de seguridad.¹⁰ Este tipo de servicios de violencia organizada y legal permite, a su vez, crear espacios de control que regularmente se escapan al orden público y sus repercusiones requieren, sin duda, una reflexión, porque no sólo generan ámbitos privados de violencia, sino porque éstos se encuentran interconectados a los cuerpos públicos de seguridad.¹¹

En primer lugar, se encuentran las implicaciones de orden político. Los servicios de seguridad privados, si bien no cuestionan la soberanía del poder estatal, sí representan para este último una forma de estimular el control social por medio de grupos privados, dado que su objetivo es “resolver” el problema de inseguridad redefiniendo responsabilidades antes solamente atribuidas al Estado. El mensaje resulta en cierta medida claro: es un reconocimiento, por parte del Estado, de su imposibilidad para mantener la paz social y la necesidad de estructurar una nueva división laboral de la vigilancia y el castigo —que puede implicar, también, nuevas formas de gobernabilidad—, en los llamados *mass private property* —parques, zonas residenciales, centros comerciales, parques temáticos, entre otros.¹²

Esto implica un segundo problema de carácter social, pues

10 Newburn, Tim (2001), “The modification of policing: security networks in the late modern city”, en *Urban Studies*, vol. 38, núms. 5-6, pp. 829-848.

11 Resulta importante destacar que en la mayoría de los casos, las empresas de seguridad privada están compuestas por personas que han trabajado en la seguridad pública, lo que les permite capitalizar no sólo su conocimiento en el área del control social, sino muy regularmente sus conexiones con los poderes públicos en beneficio de sus actividades.

12 *Idem*.



se construyen espacios “seguros” frente a otros que no lo son. La diferenciación social se acentúa en este sentido porque, a los criterios tradicionales que permiten dibujar la exclusión y el bienestar, se suma una nueva demarcación de la desigualdad. El incremento de la violencia produce que la seguridad se convierta en un bien escaso, en una mercancía; su valor se determina, por tanto, en función de su demanda. Como sucede con otro tipo de productos en el mercado capitalista, sólo pueden tener protección quienes tengan los recursos necesarios para pagarla; por el contrario, quienes no, tienen que resignarse a aquella que proporciona la esfera pública y, en casos extremos, a prácticas ilegales de justicia popular —como el caso de los linchamientos.¹³ En este sentido resulta relevante, por ejemplo, que los lugares donde se instalan los aparatos de videovigilancia y otro tipo de dispositivos electrónicos responden, sobre todo, a las necesidades de determinados poderes económicos y sociales, en muy selectos espacios comerciales y financieros. Su objetivo parece estar orientado a garantizar la tranquila realización de estas actividades.¹⁴ Resulta curioso, entonces, que la seguridad devenga también criterio de bienestar cuando tradicionalmente fue considerada como una obligación que el Estado tenía en sus manos. Su mercantilización responde de manera positiva al nuevo sentido común de las políticas económicas que creen que el mercado pone, sin mayor problema, las cosas en su lugar. Sin embargo, como apunta Hasam, la interconexión entre liberalización, violencia y privatización de la

13 Vilas, M. Carlos (2001), “(In)justicia por mano propia: linchamientos en el México contemporáneo”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 63, núm. 1, pp. 131-160; Binford, Leigh (1999), “A failure of normalization: transnational migration, crime, and popular justice in the contemporary neoliberal Mexican social formation”, en *Social Justice*, vol. 26, núm. 3; pp. 123-144; Salazar, Luis, 1996, “Los linchamientos y la sombra de Hobbes”, en *Nexos*, núm. 135.

14 Coleman, Roy y Joe Sim, 1998, “From the Dockyards to the Disney store: surveillance, risk and security in Liverpool city centre”, en *International Review of Law computers and technology*, vol. 12, núm. 1, pp. 27-45.

“(in)seguridad” se encuentra muy relacionada con la consolidación de una sociedad fragmentada que localiza de un lado a los “ghettos de privilegiados” y del otro al “apartheid de la pobreza”.¹⁵

c) Populismo punitivo

En su acepción antropológica, el populismo constituye un mito que pretende resolver los problemas por la sola magia del discurso y sus representaciones. Promete un supuesto acercamiento del pueblo al poder político, garantizando lo imposible: la esperanza de representarlo todo, de encarnar el pasado, la tradición, la nación, la continuidad histórica, involucrando al mismo tiempo el cambio y la modernización plena hacia el futuro.¹⁶ El populismo, sin embargo, puede adquirir connotaciones particulares, en función de la coyuntura social particular en la que se desarrolle. En gran parte de los países desarrollados y no desarrollados, la violencia y la delincuencia se han convertido en un problema central de muchos grupos sociales, incluso superando los antiguos problemas relacionados con el bienestar económico y social. Por ello no debe resultar extraño que constituya una dinámica política que tiende a promover un acercamiento simbólico entre el poder estatal y la sociedad para abatir el crimen y la violencia. Bottoms ha llamado populismo punitivo a este fenómeno: una serie de acciones por las cuales los políticos llevan a cabo medidas de carácter punitivo y preventivo que, por su firmeza y dureza, creen que la mayoría de la gente respalda.¹⁷ Al echar mano de este tipo de populismo, los políticos basan sus pro-

¹⁵ Hasam, Stephan (2000), “Privatización de la seguridad: guerra económica y social”, en Horst Kurntzky (comp.), *Globalización de la violencia*, Colibrí/Goethe-Institut Mexiko, México.

¹⁶ Wieviorka, Michel (1997), “Culture, société et démocratie”, en Wieviorka, Michel (coord.), *Une société fragmentée? Le multiculturalisme en débat*, Paris, La Découverte.

¹⁷ Bottoms, *op. cit.*



puestas en la idea de que, efectivamente, con tales acciones se reducirá el crimen, pero además, que con ellas se fortalecen la unidad moral y el consenso social sobre un problema en particular —no se duda de que tras ello se esconde la intención de satisfacer a un sector particular del electorado.

Con todo, el populismo punitivo va más allá de la acepción que Bottoms le da. Como apunta Newburn, incluye la idea de acercar los mecanismos de control social, tradicionalmente vinculados a la policía, con la sociedad, considerando la vigilancia como un acto de corresponsabilidad.¹⁸ Se potencia también, por ejemplo, la proliferación de algunos mecanismos de condena, como las prisiones de trabajo, las cuales resultan ideológicamente muy redituables para ciertos sectores de las clases medias que consideran estos espacios como aleccionadores para quienes han traspasado las fronteras de la legalidad. Asimismo, es conveniente destacar la puesta en práctica —como sucede ahora en Francia—, de mecanismos de trabajo común entre minorías étnicas y policía, incluso en espacios urbanos donde aquéllas habían establecido formalmente organismos de antipolicía en los setenta y ochenta.¹⁹ Esta pretendida coproducción de la seguridad es el resultado de una idea central: acercar el poder al pueblo y que éste se sienta más próximo a aquel.²⁰ Ello permite, siguiendo la idea de Wiewiorka sobre el populismo, observar cómo la imagen de que lo tradicional —las relaciones comunitarias en cuanto tales— y lo moderno —la tecnología y el desarrollo de la información de la policía— comulguen en un solo sentido: proporcionar seguridad. En la mesa de discusión está, por lo tanto, la propia relegitimación del poder estatal con base en la participación de la sociedad que se arti-

¹⁸ Newburn, *op. cit.*

¹⁹ Body-Gendrot, Sophie (2001), "The politics of urban crime", en *Urban Studies*, vol. 38, núms. 5-6; pp. 915-928

²⁰ Johnston, Les (2001), "Crime, fear and civil policing", en *Urban Studies*, vol. 38, núms. 5-6, pp. 959-976.

cula a partir de una nueva percepción de la seguridad, en la que a los ciudadanos se les hace sentir como parte integrante y fundamental. El efecto de esta coyuntura es la idea de que ambos —sociedad y Estado—, comparten los mismos objetivos, estrategias y medios. Si se fracasa, la responsabilidad es de los dos, por lo que los resultados negativos siempre pueden ser atribuibles a la supuesta falta de coordinación, coproducción e integración. Sería, por lo tanto, una consecuencia fallida, pero no cuestionable de la propia imagen que el discurso populista quiere dar de sí: acerca el poder político a una pretendida idea de sociedad.

La tendencia de una racionalidad cada vez mayor y, al mismo tiempo, el recurso a un lenguaje populista como estrategias para enfrentar la violencia, no está exenta de tensiones. La visión gerencial gira sobre ejes que obedecen a la racionalidad de la visión sistémica y de la tecnología como criterio para organizar la información. Por el otro lado, los llamados del populismo punitivo responden a criterios que apelan más a la sensibilidad social y al sentimiento de unidad grupal. El sistema gerencial tiende a ser unipersonal y sofocante, mientras que los discursos comunitarios, más incluyentes y abarcadores. Una y otra dinámica apuntan, al parecer, en sentidos diferentes, imposibles de conciliar. ¿Cómo puede construirse la idea de una cooperación entre sociedad y Estado en un ambiente marcado por la preeminencia de los criterios de clasificación y orden del actual sistema de punición? Lo que resulta en este caso divergente puede, desde otra perspectiva, complementarlo. En la medida en que el sistema se vuelve día con día más extraño frente a la sociedad, ideológicamente se requiere un consenso sobre las prácticas de control de la violencia que permitan legitimar precisamente aquello que podría resultar impopular, introduciendo medidas simbólicas y pragmáticas que combinan un cierto nivel de populismo punitivo con políticas más férreas como las de “tolerancia cero”. A esto



último convendría sumar, de igual forma, el papel de los servicios privados de seguridad que también se insertan en el discurso gerencial y populista sin mucho problema. Justamente, los distintos estados nación han transformado su legislación para regular estos organismos en la medida en que le permiten no sólo legitimar su ancestral monopolio de la violencia, sino responder a los reclamos de ciertos grupos sociales que exigen dispositivos de vigilancia particulares que, consideran, los organismos públicos no pueden aplicar con eficacia. En este sentido, políticamente se intenta controlar los mecanismos por los que la iniciativa privada puede crear, organizar y administrar cierto tipo de violencia para obtener dinero. Esto resulta, de igual forma, una medida que puede considerarse como de populismo punitivo, ya que, en primer lugar, se le hace creer a la sociedad que tiene la capacidad para administrar un monopolio antes sólo permitido al Estado, aunque sólo tengan acceso a él ciertos grupos sociales, y en segundo, se cree que este tipo de medidas efectivamente contribuirá a resolver el problema de la inseguridad.

Si bien estas tendencias resultan generales interactúan de manera distinta en cada país. Ya sea por las condiciones de racionalidad administrativa y judicial, el sistema político y el grado de efectividad de las acciones gubernamentales, no es lo mismo observar estas tendencias en los países llamados desarrollados y en los que no lo son. Aunque si bien las tendencias que marca el gerencialismo —el uso del lenguaje actuarial y de las técnicas para procesar la información— se expanden de manera más o menos amplia, lo que depende de cada país es la forma que adquiere su populismo punitivo, pues la configuración que éste adquiere depende de la relación de fuerzas políticas y sociales en una coyuntura determinada.²¹

21 Bottoms, *op. cit.*

Gerencialismo, populismo punitivo y desincorporación de la vigilancia: dos ejemplos del México contemporáneo

No cabe duda de que durante los dos últimos gobiernos priistas se impulsaron una serie de políticas de combate al crimen y la violencia, marcadas por la visión gerencial, el lenguaje actuarial y un tono populista en las estrategias punitivas. Muchas de las medidas establecidas durante el mandato de Ernesto Zedillo se centraron en fortalecer la coordinación entre las dependencias encargadas de aplicar la justicia y perfeccionar los mecanismos de obtención y análisis de la información.²² De igual forma, se impulsaron políticas que pueden encuadrarse como actos de populismo punitivo;²³ sin embargo, en el contexto de desgaste y erosión de la legitimidad priista resultaban a veces poco creíbles e incluso contraproducentes para la imagen del propio gobierno. En todo caso, la alternancia política a escala federal y en el ámbito del gobierno del Distrito Federal motivó en algunos sectores sociales la esperanza de un cambio de orientación en las políticas para enfrentar el crimen y la violencia. Sin embargo, como se verá, más que una ruptura, lo que se percibe es el fortalecimiento de una tendencia con consecuencias importantes en la integración de una nueva legitimidad del poder político y estatal.

La primera administración federal encabezada por Vicente Fox ha dejado plasmado en el *Plan Nacional de De-*

22 Es el caso de la Ley para establecer las bases de un sistema nacional de seguridad pública (aprobada en octubre y publicada en el *Diario Oficial* en diciembre de 1995); más tarde, y a partir de dicha normativa, la instalación del Consejo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con el objetivo de poner en marcha los lineamientos establecidos por la ley (marzo de 1996); y, finalmente el *Plan Nacional de Seguridad Pública* (agosto de 1998). Un análisis de la visión sistémica de la seguridad pública en México puede revisarse en el trabajo de González Placencia, Luis (2000), "La concepción sistémica de la seguridad pública en México (o la secreta adscripción del discurso preventivo a la razón de Estado)", en *Nueva Sociedad*, núm. 167, pp. 87-98.

23 Como es el caso de la *Cruzada Nacional contra el Crimen y la Delincuencia*, en 1998.



sarrollo 2000-2006 (PND 2000-2006), la constitución de la perspectiva gerencial y populista en materia de control del crimen y la violencia. El tema de la seguridad pública se inscribe en el apartado denominado “Orden y respeto”, en el que además se incluyen las propuestas del nuevo sexenio en materia de independencia y soberanía, seguridad nacional, gobernabilidad democrática, relación entre los poderes de la unión, el federalismo, la política demográfica, de protección civil y la procuración de justicia ²⁴ Evidentemente no está de más señalar la inserción de estos temas en una propuesta que se engloba bajo los términos algo vagos de orden y respeto, que no se alejan mucho de los que se manejaban en el anterior sexenio. En la introducción a este apartado se señala que:

En el área de orden y respeto, las aspiraciones de los mexicanos para el año 2025 pueden expresarse así: Un México soberano, respetado en el mundo y con prestigio internacional, en el que la convivencia social armónica, la paz, la tranquilidad y el desarrollo sean una realidad y en donde no existan riesgos graves que amenacen a la población o pongan en entredicho la viabilidad del país.²⁵

24 El *PND 2000-2006* está dividido en tres grandes apartados. El primero es el de desarrollo social y humano, que sienta las bases para mejorar los niveles de bienestar de la población y desarrollar sus capacidades, acrecentar la igualdad de oportunidades, fortalecer la cohesión y el capital sociales y ampliar la capacidad de respuesta gubernamental. En el segundo apartado, denominado “De crecimiento con calidad”, busca esclarecer los mecanismos para conducir de manera responsable la economía del país, elevar la competitividad financiera, asegurar que el desarrollo sea incluyente y promoverlo de manera equilibrada en el ámbito regional, así como crear las condiciones para un crecimiento sustentable. Por último, y el que ocupa las reflexiones de este trabajo, está el apartado llamado “De orden y respeto”, que pretende centrar las directrices para defender la soberanía y la seguridad nacionales, contribuir a que las relaciones políticas se enmarquen en la gobernabilidad democrática; tender lazos de colaboración entre los poderes de la unión; avanzar hacia un auténtico federalismo; abatir la corrupción; gobernar con transparencia, garantizar la seguridad pública y una procuración de justicia adecuada.

25 *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, p. 127.

De tal suerte que, desde este punto de vista, para alcanzar las aspiraciones de la sociedad mexicana es necesario restablecer un control del aparato gubernamental que permita conciliar distintos niveles de acción política. Detrás de esta idea de orden parece advertirse en el diagnóstico sobre la realidad mexicana, la imagen de un desequilibrio entre distintas esferas de la acción gubernamental:

En regímenes anteriores, el diseño y la instrumentación de las políticas públicas del gobierno federal carecían de una perspectiva integral, lo cual reflejaba una insuficiente coordinación y falta de congruencia interinstitucional. Esta situación condujo, en muchas ocasiones, a la duplicidad de funciones con el consecuente derroche de recursos y la reducida eficacia en los resultados.²⁶

Ahora bien, si el estado de orden y respeto sólo puede lograrse mediante la sincronía de la acción gubernamental en todos sus ámbitos, el *PND 2000-2006* reconoce la necesidad de establecer reformas en este sentido en el ámbito de la seguridad pública para abatir la violencia delictiva. Para el plan de desarrollo, estos fenómenos son producto de tres factores: la falta de funcionalidad y profesionalismo de los cuerpos policíacos, así como el incremento del crimen organizado.

La inseguridad pública es una de las mayores preocupaciones de la ciudadanía y del nuevo gobierno. Ésta se ha caracterizado por el incremento de una delincuencia cada vez más violenta y organizada que crea un clima de incertidumbre y de desconfianza entre la población, y da lugar a un proceso de descomposición de las instituciones públicas y de la convivencia social.

Diversos factores han contribuido a este estado de cosas: una gran corrupción; corporaciones penetradas por la delincuencia; inobser-

²⁶ *Ibidem*, p. 128.



vancia de la ley; leyes obsoletas; falta de equidad en la administración de la justicia; evasión de la justicia e impunidad; un número de policías por debajo del estándar internacional y escasa capacitación de los mismos, así como una mayor beligerancia y acción de la delincuencia organizada y del tráfico ilícito de drogas.²⁷

De tal suerte que la inseguridad sólo proviene de la inoperancia del sistema policial y judicial. Si bien este diagnóstico se parece mucho al que se ha realizado en los otros niveles administrativos del país y al anterior gobierno federal, existe una profunda distancia cuando se observa el contexto en el cual se inscriben. Mientras que antes la inseguridad era producto del avance de la violencia criminal que tomaba poco preparados a los cuerpos policiales y la justicia, para el nuevo *PND 2000-2006* son estos dos últimos los que la propician. No resulta extraño que se consideren, por tanto, las perspectivas gerenciales como un mecanismo para superar esta situación, pero también que se incluya el lenguaje actuarial y un marcado populismo punitivo, procesos que pueden caracterizarse, a grandes rasgos, por tres momentos: una estrategia de coordinación institucional, un interés centrado en la necesidad de generar indicadores de monitoreo, y en un tercer momento, la participación ciudadana.

a) *Capacidad y coordinación institucional*. El primer gobierno no priista se propone establecer como lineamientos de la administración la orientación adecuada y la responsabilidad en los cargos; la atención a los demandantes de la justicia; la cooperación, como norma de trabajo entre las distintas entidades involucradas; la transparencia de los procesos de decisión y planeación; la evaluación sistemática como medio de asegurar la calidad y eficacia en la toma de decisiones, así como en los proce-

²⁷ *Ibidem*, p. 146.

sos, investigaciones y operaciones; el control para el cumplimiento de metas y relación coordinada con otras instituciones. No se tolerarán, según se anuncia, la corrupción, la ineficacia, la incapacidad, la desorganización ni la impunidad.

- b) *Manejo actuarial de la seguridad*. En este aspecto, el *PND 2000-2006* considera necesario construir, con criterios estadísticos, herramientas de análisis y evaluación en materia de criminología y victimología. En particular, se propone la realización de una Primera Encuesta Nacional sobre Victimización, que tendría carácter de información oficial. Al mismo tiempo, propone la utilización de lo que se denomina en el texto como instrumentos “científicos” y “metodológicos”. La información que se obtenga de la aplicación de dichos instrumentos se difundirá entre los ciudadanos y servirá de criterio a las dependencias oficiales para orientar recursos y establecer acciones que tiendan a prevenir los delitos y las conductas violentas, ya que permitirán un conocimiento profundo de las ciudades, regiones y entidades federativas. Además, se considera que se tratará de asociar los problemas sociales —v. g. pobreza, marginación— a la incidencia delictiva y criminal.
- c) *Participación ciudadana*. Los mecanismos de acción y análisis que propone en un primer momento el *PND 2000-2006* se buscará articularlos, a escala nacional, con los recursos de las instituciones públicas y privadas, comités vecinales, organizaciones y asociaciones civiles o empresariales que constituyen los muy diversos canales de participación social. Cada uno de ellos se considera que participará en la construcción de una “gran política nacional de prevención de los delitos y conductas violentas”, buscando bloquear “los factores de riesgo e incrementando los factores de protección”. Destaca en este punto, sin embargo, que se propongan construir criterios e “indicadores relativos a desarrollo social, salud, migra-

ción, educación y violencia, entre otros, para identificar tendencias predelictivas en regiones, zonas, ciudades y comunidades del país”. En otras palabras, localizar los ámbitos prioritarios de atención donde, sin duda, se establecerán los mecanismos de control social que el nuevo gobierno considere necesarios.²⁸

Esta perspectiva en el ámbito federal no resulta una excepción atribuible al cuerpo ideológico del actual partido en el poder. Se puede localizar también en otros partidos catalogados con una ideología política diferente. Éste es el caso del segundo gobierno encabezado por el Partido de la Revolución Democrática en la ciudad de México. Con sus características particulares no dejará, con todo, de asimilarse a los estilos que marca el nuevo gerencialismo y las estrategias del populismo punitivo hasta aquí descritas para el caso federal.

En el *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (2001-2006)* se puede observar la idea que tiene el gobierno de la capital sobre la violencia. En primer lugar, se tiene la pobreza como la causa del incremento del crimen organizado e individual y la generalización de la inseguridad.²⁹

La seguridad pública y el bienestar social no pueden verse por separado. La criminalidad y sobre todo sus manifestaciones masivas son, en gran medida, producto del desempleo. Para controlarla y vencerla no basta la acción de los cuerpos policíacos, ni el aumento en las medidas de seguridad pública; es necesario combatir la pobreza y abrir oportunidades para todos. En este marco se pondrá en práctica un programa especial de fortalecimiento familiar y de combate a las causas sociales de la delincuencia.³⁰

Se proponen políticas tendentes a diluir las “causas sociales de la delincuencia” estableciendo 1,352 comités ciudadanos de seguridad pública, además:

28 *Ibidem*, pp. 146-157.

29 *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (2001-2006)*, p. 19.

30 *Ibidem*, p. 21.

Se pondrá en práctica un programa especial de fortalecimiento familiar y de prevención a la delincuencia: grupos de trabajadores sociales, psicólogos y maestros recorrerán las colonias más pobres de la Ciudad y visitarán las casas, detectando problemas de desempleo, desintegración familiar, alcoholismo y drogadicción. Se estará en contacto con los jóvenes y sus familias para otorgar becas y facilitarles el acceso al trabajo, a la educación, al deporte, a la recreación y la cultura. A este esfuerzo invitaremos a participar a los grupos con mayor capacidad económica, cultivando la fraternidad y haciendo una Ciudad más humana.³¹

La idea de la participación ciudadana quedó clara desde que el segundo jefe de gobierno electo del Distrito Federal rindió su primer acto público. Utilizó para ello la figura de la cruzada —como hizo en su tiempo el gobierno de Ernesto Zedillo— y la denominó Cruzada Ciudadana contra la Delincuencia. Sin duda, incluir la palabra “ciudadana” tenía, sobre todo, el sentido de diferenciarla de aquella que había llevado a cabo la federación años atrás³². Pero también tenía otro objetivo: el papel que se daba a los ciudadanos está establecido en la creación de los comités vecinales, los que por medio del manejo de recursos públicos definirían las acciones más eficaces para detener la violencia. Los recursos destinados a estos gobiernos vecinales estarían orientados para, por ejemplo, “contratar veladores; usarlo para poner alumbrado; instalar alarmas o para limpiar lotes baldíos que pudieran constituir refugio de viciosos y maleantes. Podría ser para esto y otras acciones que ayuden a atenuar el fenómeno de la delincuencia”.³³ A su

31 *Ibidem*, p. 51.

32 Otras cruzadas en el mismo tenor se han dado en distintas entidades de la república, como es el caso de la Cruzada por la Seguridad y la Convivencia en Armonía, impulsada por el gobernador del estado de Morelos (*Reforma*, 26/08/2001), el cual vuelve, al igual que otras cruzadas, a la idea de la participación social y a la visión integral de las instancias gubernamentales encargadas de resguardar la seguridad y aplicar la justicia.

33 *La Jornada*, 26/07/2000.

vez, propuso articular estos órganos de decisión comunitaria con el proceso de descentralización de los mandos de la policía preventiva hacia las delegaciones y, posteriormente, coordinarlo con los comités vecinales, que tendrían bajo su encargo la cuestión de la seguridad pública.

La propuesta de López Obrador se sustenta, en gran medida, en principios vecinales y, por ende, territoriales. La idea es, según el programa de trabajo, “gobernar desde abajo y con la participación de todas y todos”. La estrategia es “en el corto plazo”, aterrizar hasta las unidades territoriales vecinales los recursos del desarrollo social y de la lucha contra la violencia. Para ello se integrarían, según la propuesta, 1,352 “programas territoriales” que deberían contener “los alcances, los beneficios, el presupuesto y las dependencias responsables de su ejecución. Esto se considera una primera medida, dado que a “mediano y largo plazo”, a través de la organización vecinal, “se logrará que estos programas integrales se elaboren desde la asamblea de vecinos, con sólo definir las normas correspondientes y asignar un techo financiero por unidad territorial. Con ello estaríamos haciendo realidad la participación ciudadana y la planeación democrática”, en la que el “pueblo se gobierne a sí mismo”.³⁴

Pero, como sucede en la mayoría de los programas de seguridad, las estrategias de combate a la pobreza y la marginación no resultan suficientes para enfrentar la violencia. El segundo gobierno perredista en la ciudad de México se propone, al igual que el encabezado por el PAN en el ámbito nacional, establecer una perspectiva integral de la seguridad pública que permita consolidar estándares adecuados de eficiencia:

El combate a la criminalidad y la violencia es un objetivo prioritario del Gobierno del Distrito Federal. Basándose en logros obtenidos

³⁴ Programa General..., *op. cit.*, p. 24.

por la administración anterior, buscará nuevas formas para atacar las causas más profundas de la delincuencia. Pondremos en marcha una reforma general del sistema de seguridad pública. Las instituciones sobre las cuales descansa la seguridad de los habitantes del Distrito Federal forman un sistema interdependiente. La elevación del nivel de eficacia en cada una de ellas está ligada a los avances de las demás. Policías, ministerios públicos, juzgados y reclusorios deben ser reformados con objetivos claros y ritmos adecuados. Además de los órganos del gobierno, debe participar en el proyecto la ciudadanía, adoptando conductas personales y colectivas que contribuyan a su seguridad y tomando la iniciativa en las asambleas vecinales y otras instancias de la sociedad civil.³⁵

López Obrador confía, en gran medida y al igual que Vicente Fox, en que con la modernización del control social y la idealizada perspectiva de las relaciones comunitarias, el crimen y la violencia pueden frenarse.

La propuesta del gobierno del Distrito Federal no prescinde, por otro lado, de establecer mecanismos actuariales ni estadísticos de prevención de la violencia —como se hace a escala federal—, por lo que se considera necesario aplicar “los más avanzados métodos técnicos, estadísticos y de monitoreo”,³⁶ al igual que aquellos que permitan identificar y controlar los lugares peligrosos, los distintos tipos de delito, los actores, las víctimas, así como horas y días de comisión de los actos ilícitos.³⁷

La confluencia discursiva

Con esta descripción es posible observar los contornos del programa de seguridad pública por parte del gobierno de López Obrador y la similitud que tiene con los mismos

³⁵ *Ibidem*, p. 21.

³⁶ *Ibidem*, p. 22.

³⁷ *Ibidem*, p. 52.

programas en el ámbito de la federación. Como se puede constatar, ambos coinciden en la perspectiva sistémica, actuarial y estadística como herramienta necesaria para combatir la violencia criminal. Los dos establecen, también, un discurso populista en términos generales, aunque con matices. Las dos expresiones políticas fundan, asimismo, su legitimidad en un pretendido acercamiento del pueblo al poder político y pronuncian propuestas punitivas igualmente para acentuar su legitimidad. Resulta claro que sus propuestas no se distancian en gran medida de las de los gobiernos encabezados por el régimen priista de finales del siglo XX.

Es cierto que una visión sistémica y un lenguaje actuarial y probabilístico no pueden ser soslayados por los organismos de seguridad pública hoy en día; el análisis y control de la violencia no pueden prescindir de las sofisticadas técnicas de monitoreo. Sin embargo, pasar por alto los efectos de éstas, por imprescindibles que sean en los nuevos tiempos implica dejar a un lado las consecuencias políticas que produce su puesta en práctica en la sociedad.

Finalmente, en lo que se refiere a la posición de ambos gobiernos con respecto a la desincorporación de la vigilancia y la punición a través de las policías privadas, tanto en los estados como en el Distrito Federal existe una predisposición positiva hacia fortalecer su presencia. En México, la “ley general que establece las bases del sistema nacional de seguridad pública” (*LSNSP*), determina que los servicios privados de seguridad auxilian en la función de la seguridad pública; no obstante, están impedidos para ejercer las funciones que llevan a cabo las corporaciones oficiales. Los servicios de seguridad privados en México requieren, para su funcionamiento, un permiso dado por la Secretaría de Gobernación cuando los servicios que se presten comprendan varias entidades y, cuando no es éste el caso, tienen que ajustarse a la normativa y leyes locales en cada enti-

dad. En la *LSNSP* se considera además la necesidad que tienen estos cuerpos de registrar su personal, equipo e información estadística en el Sistema Nacional de Seguridad Pública. En este sentido se les considera como un elemento que no sólo auxilia, sino que proporciona información valiosa para el establecimiento de tendencias y el análisis de comportamiento delictivos y violentos.

La ley no distingue, a su pesar, entre los servicios de policías privadas y vigilantes de aquellos enfocados a la mera colocación de infraestructura electrónica de seguridad como alarmas, circuitos cerrados de televisión, cercas eléctricas, alarmas, aunque en algunos casos van de la mano. La seguridad privada es una actividad que, además, tiene un fuerte crecimiento en los últimos diez años. En efecto, en 1989, el INEGI censó 210 establecimientos catalogados como de servicios de protección y custodia. Para 1999, la cantidad alcanzaba ya 1,857 unidades, casi diez veces más en diez años.³⁸ Los ingresos de estas empresas, en este último año, hablan de la pujanza económica de estos servicios. La protección, por parte de personal de seguridad, de casas habitación, empresas e instalaciones públicas, reportó ingresos por 2,133 millones de pesos; la protección de personas —guardaespaldas y escoltas—, 63 millones de pesos; mientras que los llamados servicios especiales de vigilancia y protección —monitoreo, alarmas silenciosas con policía privada, radio alarmas, cercos eléctricos y el mantenimiento de dispositivos— representó ingresos por 402 millones de pesos.³⁹ El total de ingresos suman más de dos mil quinientos millones de pesos, cifra superior al presupuesto de la Policía Federal Preventiva para ese mismo año, que fue

38 Para los datos de 1989: INEGI, *X Censo de Servicios Económicos 1989*, México, 1990; para los de 1999: INEGI, *XII Censo de Servicios Económicos 1999*, diciembre de 2000.

39 INEGI, *XII Censo de Servicios, Servicios Proporcionados. Censos Económicos 1999*, febrero de 2001.

de 1,704 millones de pesos. Esta disparidad resulta relevante porque representa, entre otras cosas, la importancia del sector de la seguridad privada en la vida del país.

A manera de reflexión final: legitimidad del Estado
y control de la violencia en México

En México, como en gran parte de América Latina, un amplio periodo de crisis y deslegitimación del poder político ha derivado en un renovado discurso populista marcado por el imperativo del cambio necesario.⁴⁰ El tema de la violencia en la agenda política no escapa a esta dinámica; se considera que ella sólo puede ser prevenida en la medida en que el poder estatal y la sociedad participen, de manera conjunta, localizando y actuando sobre aquellos que se consideran como potenciales amenazas de violencia. Las repercusiones de esta lógica implican, necesariamente, un ensanchamiento de los criterios extralegales en la prevención de la violencia. En este sentido, el populismo punitivo resulta de efectos regresivos en tanto que oculta las estructuras internas y los discursos sociales que dan forma, en este caso, al sentimiento de inseguridad. Lo que se obtiene de este tipo de acciones son una serie de pequeños poderes *de facto* que modulan sus modos de operar de acuerdo con circunstancias específicas de organización con criterios estrictamente comerciales o “comunitarios”. El poder que tradicionalmente ejerce el Estado se *descorporativiza* y delega en otros actores no tanto la aplicación de la ley, sino la designación de aquellos que habrán de ser objeto de ella. Paradójicamente, es ahora el Estado el que se legitima al delegar un monopolio que anteriormente desempeñaba un papel central en su definición como poder soberano. En efecto, el populismo, con su pretensión de unir el poder a cierta

40 Touraine, Alain (2000), “La debilidad del centro”, en el diario *El País* de España, 1 de abril.

idea de sociedad, está dibujando, por lo que se refiere a las estrategias de seguridad pública que impulsa, un desmantelamiento del Estado de derecho que se caracteriza por traspasar a organismos privados y comunitarios la capacidad de decidir quién puede ser considerado como fuera o dentro de la ley.⁴¹

Ideológicamente, esto coincide con el discurso en boga sobre la desincorporación de otras actividades consideradas exclusivas del poder político estatal, pero, al igual que sucede en el ámbito de las políticas económicas, el papel del Estado se mantiene en un doble y contradictorio juego. Se plantea que la seguridad debe construirse a partir de la unión entre la fuerza policial y la comunidad, pero su concepción de esta última resulta en extremo vaga. En este sentido, resulta más bien una novedosa construcción discursiva para justificar el establecimiento de mecanismos de actuación que no se encuentran estipulados en el campo del derecho y la punición. En el discurso ideológico librecambista se considera como indispensable la ausencia del Estado como elemento central de la economía, pero sólo de manera parcial, aquél sigue cumpliendo una función primordial en la definición de las propias políticas de libre cambio; con respecto a los asuntos relacionados con la violencia y el crimen, el discurso sobre la seguridad pública refleja una posición que tiende a dejar a un ente abstracto y profundamente indefinido —como la llamada “sociedad civil”— a cargo de definir las nuevas actitudes antisociales pero que, sin embargo, tutela de manera muy cercana.

41 Las consecuencias de este proceso tienen, sin duda, una expresión visual muy clara. La construcción de espacios urbanos cerrados en las zonas de más alto nivel económico, pero también de espacios “seguros” para el ejercicio de las actividades financieras —como el caso de Santa Fe, en la ciudad de México— o para tiendas diversas en zonas exclusivas —los centros comerciales que han proliferado en las zonas metropolitanas y urbanas del país. Aunque de este proceso no se excluyen otros grupos sociales, como es el caso de las recientes zonas habitacionales populares que se han construido, donde se prevé la creación de urbanizaciones cerradas con un número delimitado de casas.

Esto no sería posible si no se dejara precisamente que la sociedad participara de manera directa —en conjunto con el poder político del Estado—, en la definición de los actos que hoy día pueden ser objeto de persecución y castigo. De ahí que deba resaltarse este pretendido acercamiento discursivo y programático entre poder y sociedad. De él se desprende un nuevo planteamiento de las relaciones sociales, porque al considerarse la necesidad de establecer diques a los enemigos internos —mucho menos localizables y precisos que otro tipo de amenazas pasadas—, se sientan las bases para la construcción de procesos fundados en el temor y la desconfianza —elementos bastante ligados a la disolución silenciosa del contrato social—,⁴² ante los cuales el Estado no tiene más respuesta que impulsar formas diferenciadas de organización comunitaria y privada para la defensa de los espacios sociales, e ignora que con ello se fomenta aún más la fragmentación y sus posibles efectos en el incremento de la violencia y el crimen.

42 Ver: Imbert, Gerard (1992), *Los escenarios de la violencia*, Barcelona, Icaria.