

Iztapalapa

Revista de Ciencias Sociales y Humanidades

Nueva época, año 42, núm. 90, enero-junio de 2021

Publicación semestral



Rector General / Eduardo Abel Peñalosa Castro

Secretario General / José Antonio de los Reyes Heredia

Coordinador General de Difusión / Francisco Mata Rosas

Director de Publicaciones y Promoción Editorial / Bernardo Ruiz López

UNIDAD IZTAPALAPA

Rector / Rodrigo Díaz Cruz

Secretario / Arturo Leopoldo Preciado López

Director de la División de Ciencias Sociales y Humanidades / Juan Manuel Herrera Caballero

Coordinadora General del Consejo Editorial de la División de CSH / Alicia Lindón

COMITÉ EDITORIAL

David Arellano Gault, (CIDE, México); Antonio Escobar Ohmstede, CIESAS-México; Angela Giglia, UAM-I,

Departamento de Antropología; Alicia Lindón, UAM-I, Departamento de Sociología;

Cristóbal Mendoza Pérez, UAM-I, Departamento de Sociología; Luis Montaña Hirose, UAM-I, Departamento de Economía; Irma Munguía Zatarain, UAM-I, Departamento de Filosofía.

Directora (Editora en Jefe) / Alicia Lindón

Director Fundador / Carlos Castro Osuna

COMITÉ ASESOR NACIONAL E INTERNACIONAL

Robert Boyer (Institut des Amériques-CNRS, Francia); José Luis Calva Téllez (UNAM, México); Ana Fani Carlos Alesandri (Universidad de Sao Paulo, Brasil); Atlántida Coll Oliva de Hurtado (UNAM, México); Francisco Colom González (Consejo Superior de Investigaciones Científicas, España); Philippe d'Iribarne (CNRS, Francia); Rosario Esteinou Madrid (CIESAS, México); Zarina Estrada Fernández (Universidad de Sonora, México); Pablo Fernández Christlieb (UNAM, México); Marina Fernández Lagunilla (Universidad Autónoma de Madrid, España); Dora Elvira García González (ITESM, Campus Ciudad de México, México); Gilberto Giménez Montiel (UNAM, México); John Gledhill (Universidad de Manchester, Reino Unido); Elizabeth Jelin (Conicet-Instituto de Desarrollo Económico y Social, Argentina); Denise Jodelet (ÉHESS, Francia); John Lear (Universidad de Puget Sound, Tacoma, Washington, Estados Unidos); Annick Lempérière (Universidad de París-I Panthéon-Sorbonne, Francia); José Eduardo Marquina Fábrega (UNAM, México); Salvador Martí i Puig (Universidad de Salamanca, España); Chantal Melis (UNAM, México); Rafael Olea Franco (El Colegio de México, México); Claudia Patricia Pardo Hernández (Instituto Mora, México); Françoise Perus (UNAM, México); Sara Poot-Herrera (Universidad de California en Santa Bárbara, Estados Unidos); Marco Antonio Rufino (Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil); Amalia Signorelli (Universidad de Nápoles, Italia); Susana Sosenski Correa (UNAM, México); René Valdiviezo Sandoval (BUAP, México); José Manuel Valenzuela Arce (Colef, México).

Iztapalapa Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, nueva época, año 42, número 90, enero-junio de 2021, es una publicación semestral de la Universidad Autónoma Metropolitana a través de la Unidad Iztapalapa, Consejo Editorial de la División Ciencias Sociales y Humanidades. Prolongación Canal de Miramontes núm. 3855, col. Ex Hacienda San Juan de Dios, alcaldía Tlalpan, c. p. 14387, Ciudad de México, y Av. San Rafael Atlixco núm. 186, edificio H, cubículo 213, col. Vicentina, alcaldía Iztapalapa, c. p. 09340, Ciudad de México, teléfonos 58044755, Página electrónica de la revista: <http://revistaiztapalapa.izt.uam.mx/index.php/izt/issue/archive> y dirección electrónica: revi@xanum.uam.mx. Editora responsable: Alicia Lindón. Coordinadora General del Consejo Editorial, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Unidad Iztapalapa. Certificado de Reserva de Derechos al Uso Exclusivo de Título No. 04-2009-040612210400-102, ISSN 0185-4259, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Certificado de Licitud de Título número 1222 y Certificado de Licitud de Contenido número 799, otorgados por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación. Distribuida por la Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa, San Rafael Atlixco núm. 186, edificio H, segundo piso, H-213, col. Vicentina, delegación Iztapalapa, Ciudad de México, c.p. 09340, tel. 5804-4873. Impreso por Ediciones del Lirio, S.A. de c.v. Azucenas 10. Col. San Juan Xalpa, c.p. 09850, alcaldía Iztapalapa, tel. 5613-4257. Este número se terminó de imprimir en la Ciudad de México el 30 de diciembre de 2020, con un tiraje de 500 ejemplares.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación.

Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización de la Universidad Autónoma Metropolitana.

Iztapalapa Revista de Ciencias Sociales y Humanidades está indizada en: Redalyc, CLASE, Latindex, (en la base de datos de Revistas en Línea) Dialnet, REBUN, Sistema de Clasificación de Revistas Mexicanas de Ciencia y Tecnología de Conacyt, Scielo México y DOAJ. Página web: revistaiztapalapa.izt.uam.mx/index.php/izt/index

**Iztapalapa
Revista
de Ciencias
Sociales
y Humanidades**

Nueva época
año 42, núm. 90
enero-junio de 2021

Coordinadores
del
Tema Central
David Arellano Gault
Alejandro Vega Godínez

doi de la revista:
[http://dx.doi.org/10.28928/
revistaiztapalapa](http://dx.doi.org/10.28928/revistaiztapalapa)
doi del número 90 (2021):
[http://dx.doi.org/10.28928/
ri/902021](http://dx.doi.org/10.28928/ri/902021)

Indizada en

CLASE
Latindex
Dialnet
REBIUM
REDALYC
Sistema de
Clasificación de
Revistas Mexicanas de
Ciencia y Tecnología,
CONACYT
SciELO México
REDIB
DOAJ

**ORGANIZACIÓN POLICIAL,
PARADOJAS Y DESAFÍOS**
Police Organization: paradoxes and challenges

- 5 Presentación del Tema Central: organización
policial, paradojas y desafíos
*Presentation of the Central Theme: Police Organization:
paradoxes and challenges*
DAVID ARELLANO GAULT
ALEJANDRO VEGA GODÍNEZ

TEMA CENTRAL

- II Organización policial y debilidad institucional:
balance de las capacidades de las policías estatales
*Police Organization and Institutional Weakness. An
Assessment of State Police Capacities.*
ARTURO ALVARADO MENDOZA
SERGIO PADILLA OÑATE
- 49 Construyendo confianza: claroscuros de las
interacciones policía-población en la Ciudad de
México
*Trust Building: Light and Shadow of Police-
Population Interactions in Mexico City*
ALEJANDRO VEGA GODÍNEZ
- 81 Obstáculos prácticos, políticos y administrativos
para la profesionalización de las policías
municipales mexicanas
*Practical, Political and Administrative Obstacles to
Professionalization of Mexican Local Police*
JOSÉ MANUEL HEREDIA GONZÁLEZ
- 119 Abuso policial, discrecionalidad y tecnologías de
vigilancia en América Latina

Police abuse, discretionality and surveillance technologies in Latin America
LUCÍA CARMINA JASSO LÓPEZ
CAROLINA JASSO GONZÁLEZ

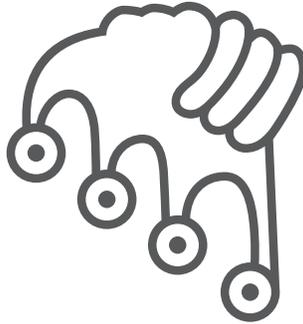
OTROS TEMAS

- 147 Presentación de Otros Temas del Número 90
Presentation of Other Themes for Number 90
MELINA AMAO CENICEROS
- 155 Lengua minor(iz)ada, lengua deseada: sobre las denominaciones
identitarias de productos agroalimentarios en lengua occitana
*Minorized language, desired language: On the identity denominations of
products agro-food in Occitan language*
HENRI BOYER*
- 179 Injusticias epistémicas y crisis ambiental
Epistemic Injustices and Environmental Crisis
SIOBHAN GUERRERO Mc MANUS
- 205 Evidencia: conceptos y usos en la evaluación de políticas y programas
públicos
Evidence: concepts and their use in evaluating public policies and programs
MYRIAM IRMA CARDOZO BRUM

RESEÑAS

- 235 Semo, Enrique, 2019, *La conquista, catástrofe de los pueblos originarios*, Siglo
XXI Editores-Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de
México, México (2 volúmenes), ISBN: 978-607-03-1000-3
CARLOS ALBERTO RÍOS GORDILLO
- 243 Arciniega, Rosa Silvia, 2018, *Reestructuración productiva de la industria
automotriz en el Estado de México 1994-2016*, colección Tirant humanidades,
Tirant Lo Blanch/Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa,
México, ISBN UAM: 978-607-28-1166-9
BEATRIZ DEL SOCORRO TORRES GÓNGORA

Iztapalapa



Significa literalmente agua sobre las lajas.

En la gráfica del glifo este significado está representado con el perfil del Cerro de la Estrella, las lajas y cuatro goteros, manantiales o corrientes de agua.

Se forma de las raíces nahuas *iztapalli* (lajas),

atl (agua) y *pan* (sobre o en).

Presentación del Tema Central:
Organización policial, paradojas y desafíos
Presentation of the Central Theme
Police Organization: paradoxes
and challenges

David Arellano Gault

Centro de Investigación y Docencia Económicas. Santa Fe.

Ciudad de México, México

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1156-3568>

Alejandro Vega Godínez

Universidad Autónoma Metropolitana. Cuajimalpa.

Ciudad de México, México

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8833-7358>

ISSN-0185-4259; e- ISSN: 2007-9176

DOI: <http://dx.doi.org/10.28928/ri/902021/ptc/arellanogaultd/vegagodineza>

La organización policial ha sido uno de los temas transversales más relevantes para el estudio y la comprensión de las sociedades contemporáneas. Estudiar la policía representa, en cierta medida, interesarse en la relación profunda que guarda cualquier sociedad con su gobierno. Al ser el primer referente de autoridad, los policías son el arquetipo del burocrata de la calle. En la actual crisis sanitaria, las policías del mundo están, junto con los equipos médicos, en la primera línea de batalla contra la pandemia, siendo el bastión principal en la implementación de estrategias de distanciamiento social, de contención y de restricción a las libertades individuales como las cuarentenas y los toques de queda. Ante este protagonismo, pensadores como Yuval Harari alertan sobre los usos perversos de la tecnología en la vigilancia de la población que pueden derivar en el advenimiento de Estados policiales. Paralelamente,

los excesos en el empleo de la fuerza por parte de policías, ocurridos en distintas ciudades del mundo desde Minéapolis hasta París, pasando por Tlajomulco, se han viralizado a través de Internet y han reforzado en la opinión pública los trazos negativos de la cultura policial: racismo, ostracismo, violencia y machismo. Así, en la coyuntura actual de crisis global, la organización policial se ubica en el centro de interés de los debates contemporáneos sobre el rol del Estado en la protección de sus ciudadanos, los límites de las libertades individuales frente a la protección de intereses colectivos y la tensión entre proteger la salud pública o la economía.

En nuestro país, las policías sintetizan las contradicciones presentes en la administración pública en general. En ella es evidente el peso de la historia, las dinámicas y paradojas detrás de sus reformas administrativas así como los trazos principales de la cultura organizacional del sector público. Durante el periodo histórico posterior a la guerra de Independencia, la policía representó el brazo represor de un Estado construido por las élites que abrazaron las ideas de la Ilustración pero, al mismo tiempo, se preocuparon por mantener intactos sus privilegios y no dudaron en utilizar el aparato judicial [y policial] contra las antiguas castas (Buffington, 2000).

A través de la organización policial también es posible reconstituir las dinámicas y los mecanismos contradictorios de los intentos modernizadores del aparato público. Como otros espacios de la administración pública, los modelos de gestión de moda en Europa o los Estados Unidos han sido trasplantados acríticamente en la organización policial. El uso del modelo francés en la policía de la Ciudad de México, a finales del siglo XIX, anunció el ingreso del país en el concierto de las naciones occidentales y sustentó el modelo de desarrollo del porfirismo que demandaba primero orden y después progreso (Rohlfes, 1983; Piccato, 2010). Ya para el inicio del siglo XXI, la aplicación de las recomendaciones de “cero tolerancia” y “ventanas rotas” del exalcalde de Nueva York, Rudolph Giuliani, se verían replicadas con objetivos similares en México, al buscar reducir la criminalidad y permitir el depeque de los proyectos inmobiliarios en el centro de la capital (Davis, 2007). Así, como toda reforma administrativa, los cambios en las políticas públicas dirigidas a reformar las policías han servido, entre otros objetivos, como mecanismos de legitimación del gobierno en turno (Brunsson, 2009). En la práctica, estas reformas muestran hacia el exterior el uso de los estándares más modernos para reorganizar la policía, pero sin que estas reformas hayan producido necesariamente cambios profundos en la organización policial de facto (Vega, 2019).

Por otro lado, el *ethos* de la organización policial también es útil para ilustrar algunos de los trazos más inquietantes de la cultura de la administración pública. El patrimonialismo, el compadrazgo, el amiguismo, el patronazgo han sido elementos

consustanciales a la organización policial y han resistido los embates racionalizadores de las sucesivas reformas introducidas en el sector. El mérito, la profesionalización y la impersonalidad de las reglas continúan siendo principios excepcionales en el funcionamiento cotidiano de los distintos cuerpos policiales. Entre los trazos profundos de la cultura policial se destaca la persistencia de grupos informales de interés o cofradías cuya membresía asegura a sus integrantes cierta protección y permiten, individual y grupalmente, avanzar en la jerarquía y expandir su influencia a lo largo y ancho de la organización policial (Alvarado, 2012). Como lo ilustran los trabajos de varios autores (Smith, 1979; Gilbert, 1986; Camp, 1999), la formación de grupos informales es un elemento común tanto en la esfera política como en la administrativa de la estructura gubernamental. La particularidad de los grupos de interés de la policía es su vínculo con prácticas corruptas y con el crimen organizado (Ríos, 1983; Arteaga et al., 1998; Astorga, 2005, Sabet, 2013).

Como podrá apreciar el lector, la organización policial, tema central de este número, se encuentra inmerso en una trama compleja de objetivos formales y agendas informales, modernidad versus tradición, prácticas lícitas e ilícitas. Los artículos incluidos despliegan distintas aproximaciones teóricas y metodológicas que buscan ampliar el conocimiento y la comprensión de la organización policial desde distintas perspectivas.

Abre el número el trabajo de Arturo Alvarado y Sergio Padilla, en el que analiza el desempeño de las policías estatales, tema poco desarrollado por la literatura que ha concentrado su atención en el ámbito federal. Entre las contribuciones del estudio merece destacarse la propuesta de un índice que se presenta como una alternativa más integral al simple uso de la tasa de delitos como medición del desempeño policial. En efecto, con base en herramientas del análisis factorial, el artículo propone un índice de desarrollo institucional que restituye la importancia de las capacidades organizacionales al considerar la profesionalización, la coordinación vertical estado-federación, la eficiencia financiera y la relación autoridad-ciudadanía como aspectos que inciden en la lucha contra la inseguridad. Los resultados obtenidos por la aplicación de este índice generarán, sin duda, un fuerte debate entre los tomadores de decisiones y abrirán nuevos senderos de investigación.

En su turno, Alejandro Vega presenta un estudio de las relaciones policía-población en la Ciudad de México. El documento se interesa en la construcción de la confianza entre la policía y la población, tema sin precedentes en la literatura policial de nuestro país que ha sido más proclive a examinar el lado oscuro de estas relaciones. A partir de la aplicación de metodologías cualitativas de observación etnográfica, entrevistas semidirectivas y la sistematización de las interacciones de

un grupo de discusión por WhatsApp, el artículo se adentra en los claroscuros y las complejidades de estas relaciones. Entre las contribuciones del texto merece destacarse la distinción de prácticas de mutua cooperación y la incipiente formación de relaciones de confianza a través de la intervención de *brokers* y el uso de aplicaciones electrónicas que sirven de lubricante en las relaciones y los intercambios desarrollados en un contexto institucional de baja confianza.

Por su parte, José Manuel Heredia retoma la profesionalización de los cuerpos policiales desde la perspectiva de los municipios, la instancia de gobierno más cercana a la población. El documento analiza, a partir de una detallada investigación documental, el uso de las transferencias financieras condicionadas para el fortalecimiento de las policías municipales, y concluye que la sola asignación de recursos presupuestales no es suficiente para profesionalizar y generar un impacto en el combate a la criminalidad y la inseguridad. De acuerdo con el argumento central de este estudio, cualquier iniciativa que busque transformar el comportamiento de los actores a través de incentivos monetarios se enfrentará a simulaciones, al patronazgo político, a la presencia de un marco normativo caduco y a la resistencia al cambio de la cultura policial. Frente a estos obstáculos, el autor propone un cierto número de soluciones o buenas prácticas dirigidos a los tomadores de decisiones.

Cierra el número el artículo de Lucía Jasso y Carolina Jasso, cuyo tema central es la *sousveillance*, es decir, el uso de las tecnologías de vigilancia desde abajo para detectar y denunciar el abuso policial. Las autoras concluyen que la sistematización de videos que muestran el abuso policial y las ejecuciones arbitrarias en distintos países de América Latina ha significado una herramienta útil en la documentación del abuso y la letalidad policial en la región, y resaltan el papel destacado que han desempeñado las cámaras de video y los teléfonos inteligentes de la población para denunciar los excesos y la brutalidad policial; pero advierten también sobre los límites normativos e institucionales que han impedido que ese tipo de testimonios constituyan un medio válido de prueba.

En suma, la colección de artículos contenidos en este dossier reconstituye algunas de las prácticas, estructuras, relaciones, mitos y encrucijadas características de la organización policial contemporánea de México y nos atreveríamos a decir de América Latina en general.

Bibliografía

- Alvarado, Arturo
2012 *El Tamaño del Infierno. Un estudio sobre la criminalidad en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, México, El Colegio de México.
- Arteaga, Nelson, Alberto Medina y Adrián López
1998 *Policía y corrupción: el caso de un municipio en México*, México, Plaza y Valdés.
- Astorga, Luis Alejandro
2005 *El siglo de las drogas: el narcotráfico, del Porfiriato al nuevo milenio*, México, Plaza y Janés.
- Brunsson, Nils
2009 *Reform as routine*, Oxford, Oxford University Press.
- Buffington, Robert
2000 *Criminal and Citizen in Modern Mexico*, Estados Unidos, University of Nebraska Press.
- Camp, Roderic
1999 *Politics in Mexico. The Decline of Authoritarianism*, Nueva York, Oxford University Press.
- Davis, Diana
2007 “El factor Guliani: delincuencia, la ‘cero tolerancia’ en el trabajo policiaco y la transformación de la esfera pública en el centro de la ciudad México”, *Estudios Sociológicos* 25(75), pp.639-681, <https://estudiossociologicos.colmex.mx/index.php/es/article/view/431/431>
- Gilbert, Claude
1986 “Le Mexique: les hauts fonctionnaires introuvables?”, en Lochak Danièle, *La haute administration et la politique*, Francia, Centre Universitaire de Recherches Administratives et Politiques de Picardie-Presses Universitaires de France.
- Piccato, Pablo
2010 *Ciudad de sospechosos: crimen en la ciudad de México, 1900-1931*, México, CIESAS-Conaculta (Publicaciones de la Casa Chata).
- Ríos, Arturo
1983 *El “entre” policiaco*, México, Editores Asociados Mexicanos.

Rohlfes, John

- 1983 *Police and Penal Correction in Mexico City, 1876-1911: A Study of Order and Progress in Porfirian Mexico*, tesis de doctorado inédita, Tulain University.

Sabet, Daniel

- 2013 "Corruption or Insecurity? Understanding Dissatisfaction with Mexico's Police", *Latin American Politics and Society*, 55(1), pp. 22-45, DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2012.00182.x>

Smith, Peter

- 1979 *Labyrinths of Power: Politic Recruitment in 20th century Mexico*, Princeton, Princeton University Press.

Vega Godínez, Alejandro

- 2019 "Corrupción y organización policiaca en la Ciudad de México (1997-2012), una aproximación organizacional", en David Arellano Gault y Manlio Castillo Salas (eds.), *La resbaladilla de la corrupción*, México, CIDE, pp. 217-243.

Organización policial y debilidad institucional: balance de las capacidades de las policías estatales

Police Organization and Institutional Weakness. An Assessment of State Police Capacities.

Arturo Alvarado Mendoza*

El Colegio de México

<https://orcid.org/0000-0002-6922-3507>

Sergio Padilla Oñate**

El Colegio de México

<https://orcid.org/0000-0001-9528-4613>

ISSN-0185-4259; e- ISSN: 2007-9176

DOI: <http://dx.doi.org/10.28928/ri/902021/atci/alvaradoa/padillaonates>

Resumen

Este artículo examina las reformas efectuadas para mejorar las capacidades de las policías de las entidades federativas de México durante más de una década. Aunque varios estudios han analizado la capacidad del Estado nacional en materia de seguridad pública, conocemos poco el papel que han tenido los gobiernos estatales en la construcción de dicha política. Contribuimos al tema comparando la seguridad pública de los 32 estados proponiendo un índice de capacidades por medio de la técnica de factores principales, que integra siete variables que dan cuenta de cuatro procesos de construcción institucional: la cimentación de una policía profesional; la coordinación efectiva de los gobiernos estatales con el federal, el ejercicio del gasto en seguridad y la relación con los ciudadanos. Los resultados muestran un panorama muy diverso: existen gobiernos con capacidades limitadas y vulnerables, pero hay otros que han fortalecido sus policías y mejorado la percepción de la ciudadanía.

Palabras clave: fortaleza institucional, capacidad policial, gobernanza de la seguridad, seguridad pública, México.

Abstract

The article analyzes the set of reforms implemented to improve capacities in state police organizations in Mexico on more than a decade. Several studies have examined national security capacity, but little is known related to the role of state governments in the development of an effective public security system. This work contributes to the knowledge with a comparative assessment of state capacities. We build an index and apply a Principal Factor Analysis, with seven variables that account for four processes: Federal-state government relations, expenditure in security, the establishment of professional state police corps and an improvement on citizens' approval. Results shows strong disparities among states to protect their citizens. Some are still weak and vulnerable while others have made improvements, strengthen their police organizations and enhance responses to citizens.

Key words: State Police, Capacity, Police Organization, Governors, Governance in Security, México.



IZTAPALAPA

Agua sobre las

* alvarado@colmex.mx

** spadilla@colmex.mx

Introducción

El comportamiento de las policías mexicanas en el combate a los delitos y en el mantenimiento de un orden legal y legítimo se han convertido en una de las mayores preocupaciones de la sociedad y de las autoridades del Estado por más de dos décadas. Las autoridades federales y estatales han realizado numerosas reformas esperando mejorar el desempeño policial. No obstante las transformaciones, hay un claro desfase entre el crecimiento sostenido del crimen, las disímiles respuestas policiales y muchas consecuencias no previstas de los cambios. Por este motivo es pertinente preguntarse ¿cuál ha sido la eficacia de las reformas?, y ¿cuáles son los indicadores adecuados para medirla?

La literatura que estudia el tema no es concluyente sobre los logros o avances y una vertiente mayoritaria es claramente crítica de los programas al contrastarlos con el incremento de los delitos. Ciertamente continúan en aumento y que tampoco se han erradicado ni la corrupción ni los abusos policiales que motivaron los cambios, pero también muchos estudios coinciden en que la capacidad no puede medirse únicamente con base en la reducción de delitos (Stucky, 2005).

Acorde con lo anterior, nuestra propuesta consiste en una medición de las capacidades de gobierno y policía, tomando en cuenta más variables que la eficacia en el combate a los delitos, el liderazgo en seguridad o el análisis de las tensiones entre políticos y operadores, porque estas no logran reflejar el impacto de las reformas para la ciudadanía. Medir la capacidad implica evaluar el ejercicio eficaz del gasto, la profesionalización policial y la percepción ciudadana respecto del desempeño de las policías y de la política de seguridad. Esta perspectiva trasciende los estudios sobre las reformas, a la vez que permite comparar a los 32 gobiernos estatales, lo cual abre la puerta a futuras investigaciones que tomen como referencia los hallazgos que presentamos y que puedan responder preguntas más específicas sobre las fortalezas y debilidades de los gobiernos y de las policías para mejorar la seguridad de los ciudadanos.

El artículo parte de una pregunta asociada con las capacidades de las policías de México: después de una década de reformas, ¿han adquirido las policías estatales¹ capacidades para implantar un orden legal y legítimo, para controlar, reducir o eliminar el abuso, la corrupción y la percepción de inseguridad en sus entidades? El análisis abarca aspectos normativos (un marco de funciones legales coherente, basado en un estado de derecho), coercitivos (un conjunto de fuerzas policiales con entrenamiento, articulación, así como poder de disuasión, de prevención y de fuego-punición) y de control territorial (soberanía territorial en su jurisdicción).

Para responder a esta y otras interrogantes, el artículo se organiza de la siguiente manera: primero se aborda el contexto de las reformas policiales en México, poniendo énfasis en los sexenios de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto; en segundo lugar, se desarrolla el marco analítico y las hipótesis derivadas de este; en tercer lugar, se expone la metodología que guía la investigación; en cuarto, se discuten los resultados del índice de capacidad estatal en seguridad pública y, por último, se presentan las conclusiones.

La literatura sobre las reformas policiales²

Una buena proporción de la literatura que investiga y fomenta el debate público sobre el comportamiento policial se centra en las acciones federales (o nacionales), y abunda en críticas al diseño, la implementación y el desempeño de las fuerzas federales (el Ejército, la Marina, las diversas policías federales y la Guardia Nacional), en sus errores –algunos evidentes–, pero no en sus logros (Benítez y Aguayo, 2016; Aguayo y Dayán, 2018). Algunos trabajos ofrecen estudios sistemáticos de los programas, gracias a los cuales hemos entendido muchas de las limitaciones de la política pública nacional. Bailey (2014), por ejemplo, afirma que la respuesta del gobierno frente a los problemas ha sido inadecuada para implantar un orden legal. Amplio es el corpus dedicado al fracaso del combate a las organizaciones criminales (Correa-Cabrera, 2017; Maldonado, 2017; Durán, 2020); otros hablan de guerra y

¹ Nos referimos a las policías de las 32 entidades federativas bajo el mando de los gobernadores, que incluyen preventivas y ministeriales y pueden estar unificadas, coordinadas o tener otra denominación.

² Por reforma entendemos una política explícita iniciada por una autoridad, o un conjunto de autoridades, que propone modificar el *statu quo* de ciertas reglas, estructuras, organizaciones, prácticas y procedimientos burocráticos. Sus causas no están en disputa, pero deben ser examinadas en términos de su factibilidad y de resultados estratégicos.

de formas de actuación abusivas por parte de las autoridades (Silva et al., 2018; Silva y Padilla, 2020; Schedler, 2018). En todos los casos manifiestan cómo el crimen impactó a los gobiernos y sus policías al exhibir sus debilidades y contradicciones. Ofrecen evidencias de un descontrol de la seguridad y de un poder inexorable de las organizaciones criminales, que dominan territorios, subyugan poblaciones, doblegan o sobornan autoridades y policías en todos los niveles (Durán, 2020).

Algunos argumentan que la presencia de la delincuencia organizada no basta para explicar las fallas de las policías y se concentran en los problemas propios del campo policial para analizar las reformas, las causas que las produjeron y sus resultados, por lo demás subóptimos (Sabet, 2012; Davis, 2006; LaRose y Maddan, 2009). Hay quienes sostienen que las políticas reactivas de débil articulación en los estados indican la ineptitud de las policías locales y su consecuente proceso de centralización federal o su militarización en detrimento de los derechos humanos y las capacidades de los estados (Padilla, 2019; Moloeznik y Suárez, 2012; Morales y Pérez, 2015). Otros más argumentan la debilidad y corruptibilidad “inherente” de las policías locales (Davis, 2020; Causa en Común, 2018; México Evalúa, 2018) y, por supuesto, de sus directivos nacionales.

Varios autores han abundado sobre la implementación de los programas de policía comunitaria, vecinal, de proximidad o dedicada a la solución de problemas (Ungar, 2002; Suárez, 2011). Otros han examinado el tema de las capacidades de las políticas y de los actores estatales de seguridad (Arzt, 2006; Arroyo, 2006; Alvarado, 2006; Guerrero, 2011; Suárez et al., 2011: 51-52; Sabet, 2012; Luna, 2014; Llanos et al. 2018). Algunos proponen que las reformas policiales deben estudiarse desde un modelo de análisis de las políticas públicas, mientras que otros parten de una visión sustentada en la seguridad ciudadana o en los modelos de policías comunitarias o de proximidad. En todos los casos continúan midiendo el éxito o fracaso de las reformas con parámetros parciales, o inconsistentes, que no explican el problema de operación policial dentro de organizaciones estatales complejas y multinivel. Con excepción de González (2019) y Lisón (2016), los trabajos dejan sin explicación las asimetrías y las complejas relaciones de poder entre la federación y los estados, que han sido parte de las luchas políticas y transformaciones de las instituciones de seguridad del Estado mexicano. Ahora bien, algunos han ensayado interpretaciones sobre las conductas inadecuadas o fallidas de las instituciones del Estado, pero hace falta una explicación teórica fundamentada. El enfoque comparativo de este artículo permite contextualizar mejor los estudios de caso citados.

Para justificar el estudio de las policías estatales en el proceso de reformas es pertinente considerar tres aspectos. En primer lugar, en materia de criminalidad,

la gran mayoría de los presuntos delitos registrados son del fuero común, clasificados de acuerdo con los códigos penales de cada entidad. En segundo lugar, 82% de las detenciones de presuntos delincuentes son efectuadas por policías estatales y municipales (las ministeriales arrestan 35%, las estatales 15% y las municipales 32% y, en mucho menor medida participa la federación con 18% [Enpol, 2016]). Esto corresponde con la distribución de fuerzas policiales, que suman 212 195 policías estatales y ministeriales, de un total de 362 000 elementos locales, incluyendo a las municipales, que no estudiamos en este trabajo. En tercer lugar, el gasto federal en seguridad es inmenso, pero casi nunca tomamos en cuenta que el gasto policial tiene un componente estatal más importante y constituye una variable estructural de capacidad (Sánchez, 2020; México Evalúa, 2011). Los presupuestos estatales son una manifestación de los esfuerzos y preferencias de los gobernadores para combatir el crimen. Sus fuentes son aportaciones estatales y subsidios federales.³

Estos indicadores muestran que las entidades federativas desempeñan un papel central en materia de seguridad del país. No obstante, poco conocemos de sus capacidades efectivas y del impacto que han tenido más de 12 años de reformas, supuestamente para fortalecerlas. Necesitamos explicar cómo funcionan las policías estatales dentro del sistema de gobernanza del Estado en general, sus dilemas, conflictos y los retos que enfrentan en su acción. Esperamos aportar a la solución de este problema público.

Las reformas y el desenvolvimiento de las policías

Los procesos de reforma que nos interesa analizar son los implementados a partir de la presidencia de Felipe Calderón, la cual se ha estudiado desde la perspectiva de la militarización, pero poco se ha dicho sobre su proyecto de reforma policial. Durante su administración se rediseñó la Policía Federal y se creó un plan para el fortalecimiento de las policías locales (estatales y municipales) y dos fondos, el Subsidio para la Seguridad Municipal (Subsemun) y el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP). La adopción de estas medidas marcó un parteaguas dentro de las políticas de seguridad a nivel nacional pues los estados y municipios comenzaron a recibir dinero de la federación para fortalecer sus policías.

³ Por ejemplo, entre 2013 y 2018 el gasto federal transferido a estados y municipios para seguridad sumó 34.5% del presupuesto total federal para este rubro (Causa en Común, 2018; ASE, 2018: 10; Guerrero, 2011: 265).

Además de los subsidios, se implementaron tres políticas que delinearon el proyecto de reforma policial. En primer lugar, se puso en marcha el programa de Policía Estatal Acreditada, por medio del cual se pretendía dotarlas de una estructura básica de operación que contemplaba la creación de tres unidades de investigación, análisis táctico y operaciones. En segundo lugar, se implementó un sistema de certificación policial (con control de confianza), el cual en la práctica resultó ser un filtro y un proceso de depuración constante para todas las corporaciones del país, que tuvo profundas repercusiones en sus estados de fuerza. En tercer lugar, se impulsó el esquema de Mando Único, una estrategia por medio de la cual se pretendía que las policías municipales fueran absorbidas y controladas por los mandos de las policías estatales para integrar 32 unidades.⁴ Esta última medida no logró implementarse a cabalidad, pero se mantiene vigente con distintos mecanismos de coordinación entre corporaciones estatales y municipales.

Lo que interesa destacar para los fines de esta investigación es que Felipe Calderón propuso desde 2008 fortalecer las policías locales, principalmente las estatales. Los entonces gobernadores se comprometieron a implementar medidas, a crear centros de evaluación y control de confianza, a depurar sus policías y asignar más recursos.⁵ En concordancia con la literatura sobre las reformas (LaRose y Maddan, 2009: 339, 341), las medidas adoptadas estaban dirigidas a establecer una línea de base, un estándar de lo que debería ser una policía estatal, un *benchmarking* sobre el desempeño policial, la calidad de las detenciones, eficientar el ejercicio del gasto, disminuir la corrupción y mejorar la confianza ciudadana. Calderón intentó infructuosamente que el Legislativo aprobara una ley que unificara las policías; al no conseguirlo procuró desplazarlo y negociar directamente con los gobernadores. Así, tomó la batuta para diseñar los indicadores y en sucesivos momentos trató de imponerlos o negociarlos con los gobernadores.

La reforma y sus componentes pasaron a manos de Enrique Peña Nieto en 2012, quien continuó los esfuerzos por centralizar el manejo de las policías, impulsar un mando de policía único utilizando los subsidios federales como incentivo para lograrlo. También persistió en la conflictiva depuración de policías estatales y municipales, bajo los argumentos de incapacidad o de involucramiento con organizaciones

⁴ Aunque este trabajo no analiza la policía municipal y se enfoca en las actividades de los gobiernos de los estados, las nombramos porque el acuerdo de Mando Único las involucra.

⁵ Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, *Diario Oficial de la Federación* (25/08/2008).

criminales. Igualmente mantuvo al Ejército en seguridad pública, aunque disminuyó su involucramiento en varios estados (Silva y Padilla, 2020).

Este proceso creó una arena de acción política con una dinámica conflictiva, una pugna contra las policías, los estados y los municipios bajo distintos pretextos políticos (Sabet, 2012),⁶ que convirtió los acuerdos en instrumento de continua negociación entre la federación y los estados que, en su turno, ha generado cambios poco consistentes, transgresiones a las normas constitucionales, a los acuerdos de coordinación y a las competencias de cada sector, además de acrecentar las burocracias locales.

Este periodo de cambios coincide con el incremento en la pluralidad política del país, con una mayor fragmentación o pulverización de las coaliciones políticas estatales (Sánchez, 2020) y, para complicar más el escenario, un número creciente de gobiernos estatales tuvo situaciones críticas como renuncias, solicitudes de licencia, acusaciones o procesos por delitos y/o pertenencia a organizaciones criminales, etc.⁷ Al mismo tiempo, las relaciones con el poder Ejecutivo federal cambiaron, creando mayor inestabilidad, asimetrías en los apoyos financieros y resistencias en la aceptación de los programas. Las recientes detenciones en los Estados Unidos de Genaro García Luna y del general Salvador Cienfuegos, altos mandos de seguridad pública de gobiernos anteriores, muestran que el problema también ocurría en la cúpula de los regímenes políticos. Esta situación se expresa en dos formas: por una parte, la lentitud y contrariedad con la que se han puesto en operación los cambios y, por la otra, la respuesta de las organizaciones policiales que han buscado mantener o incrementar su autonomía frente a los vaivenes políticos, el descrédito y la desconfianza general.

⁶ Este trabajo concuerda con la idea de Sabet (2012: 215-217) de que las policías municipales no tenían capacidad para enfrentar todos los problemas, pero unificarlas solo porque estaban fallando no resolvió la inseguridad.

⁷ Entre 2006 y 2018, 16 gobernadores han sido acusados, juzgados y procesados por diversos crímenes, desde desvío de fondos hasta ser parte de organizaciones criminales (Alvarado, 2019). Por ejemplo, el gobernador de Michoacán Fausto Vallejo renunció a su cargo el 19 de junio de 2014 por acusaciones contra su gabinete por vínculos con organizaciones criminales. El exgobernador de Tamaulipas Eugenio Hernández fue detenido en octubre de 2017 por asociación con crimen organizado, entre otras cosas. Ángel Aguirre, de Guerrero, renunció el 23 de octubre de 2014 como consecuencia de la desaparición de 43 estudiantes de Ayotzinapa, en septiembre de 2012, en Iguala, Guerrero.

Las consecuencias de estos cambios no pueden ser más desfavorables. En varias regiones del país han ocurrido situaciones críticas de violencia y de ausencia de autoridad en materia de seguridad y de ejercicio de las leyes y el orden, por lo que la federación ha tenido que capturar y remplazar cuerpos enteros de policías municipales y estatales. Junto con estas intervenciones ocurre una larga, intermitente e inconsistente reorganización del “sector” seguridad, particularmente de las policías federales, estatales y municipales, por lo cual hoy existen más de 1 661 corporaciones de seguridad pública federal (García, 2006), estatal y municipal, con modelos mixtos (mandos únicos, coordinados, policías estatales, policías o fuerzas especiales; policías de proximidad, comunitarias) que discrepan del proyecto de una policía estatal acreditable y certificada. Hay una reorganización de las funciones y de las jurisdicciones de las policías estatales, nuevas policías investigadoras y cambios o eliminación de las ministeriales.

Acorde con lo anterior, resulta indispensable un análisis que ayude a distinguir las capacidades desarrolladas por los gobiernos estatales en materia de seguridad pública durante dicho periodo. Para cumplir tal cometido proponemos un marco analítico más abarcador al de las investigaciones mencionadas, que fija la mirada en las entidades más que en la federación.

Propuesta analítica

Nos centramos en la noción de capacidad porque está asociada con el desempeño, la eficacia y la calidad de la acción en las organizaciones. Esto comprende la habilidad de formular políticas y ejecutarlas, de mantener un cuerpo civil permanente dedicado a consumir, monitorear y cumplir los programas. También está relacionada con la capacidad de ejercer las finanzas. Todo esto es parte del complejo organizacional de un Estado burocrático que administra la seguridad y el ejercicio de la coerción; incluye tanto a los actores dedicados al diseño y la implementación de las políticas como a los cuerpos de policías que las ponen en práctica.

Hay numerosas teorías sobre las policías, sus fortalezas, sus capacidades y dimensiones, sustentadas en las disciplinas sociales. Stucky (2005: 141) menciona tres enfoques o paradigmas: el de la elección pública, el del conflicto y el organizacional. El primero trata de explicar el modo en que funcionan las organizaciones. Propone que las decisiones de reformas y en general el diseño de políticas públicas deben seguir un proceso racional y comprehensivo, en el cual el problema que se busca resolver y las metas que se plantean deben estar claramente establecidos, igual que

las alternativas, de modo que las decisiones que tomen las autoridades sean las más eficientes.⁸ Este enfoque ha ido mejorándose, desde la primera formulación de políticas racionales adecuadas para los objetivos claramente planteados a los modelos críticos como el del “bote de basura”.

En segundo lugar, las teorías del conflicto proponen que la fuerza policial responde a los conflictos generados por la competencia de grupos ciudadanos (sociales, de clase, raciales) con diferentes intereses y posibilidades de beneficiarse de la captación de ese bien público. Así, el control del crimen estaría asociado con la protección no solo de los ciudadanos, sino particularmente de ciertos grupos poderosos que imponen una visión dominante de los delitos. Todas las teorías toman en cuenta los delitos como un indicador de las respuestas, pero no como el único.⁹

En tercer lugar está la literatura que propone que el comportamiento policial se explica por los imperativos organizacionales, que a su vez expresan la relación entre la forma de organización del Estado y las policías (Wilson, 1968).¹⁰

⁸ Según Aberbach y Christensen (2013: 4), este paradigma de decisiones racionales comprensivas propone que las políticas deben diseñarse después de un análisis cuidadoso, que incluya un “cálculo racional” (Dahl y Lindblom, 1953), para resolver el problema, para rediseñar un sistema o implementar una política con éxito. Esto supone que tenemos una idea clara para medir cada etapa del proceso. Esta línea continuó con Simon (1957) y Cohen, March y Olsen (1972).

⁹ En la literatura referida hay un amplio debate sobre la relevancia de medir los avances solamente con base en los resultados en la reducción de delitos. Es metodológicamente muy difícil comprobar que efectivamente las acciones de un programa de un gobierno estatal y su policía son las que causaron la disminución de los delitos dentro de su territorio en un tiempo dado, porque están afectadas por el ambiente regional y nacional. No solo es un tema de eficacia (Llanos et al., 2018). Los expertos coinciden en que la capacidad debe medirse no solo por la reducción de los delitos, sino apoyándose en otros indicadores que muestran la multicausalidad. En nuestro trabajo, los indicadores utilizados son de desempeño y de percepción ciudadana, ya que esto centra la capacidad de las reformas para realizarse.

¹⁰ Wilson (1968) vincula la política local con la estructura de organización de la policía. En la misma vertiente están Stucky (2005:143) y Wilson y Boland (1978). Pero otros proponen diferentes explicaciones. Por ejemplo, Langworthy (1986), Maguire y Uchida (2000: 533) y Koper et al. (2001:32) sugieren que el tamaño de la policía está determinado por causas internas. Otros proponen que el mejor predictor de su comportamiento es la fuerza inercial previa, medida por el número de elementos (Stucky, 2005: 141; Brandl, Chamlin y Frank, 1995; Chamlin y Langworthy, 1996).

En concordancia con estos enfoques organizacionales utilizados en los trabajos policiales, los estudios de políticas públicas proporcionan suficientes elementos para explicar los procesos de cambio y reformas. Además, nos permiten encuadrar la pregunta de por qué ha sido tan difícil poner en práctica las reformas y por qué parecen no funcionar, pues no basta con demostrar que no sirven, es necesario entender las razones del fracaso y sus consecuencias. El primer modelo supone un sistema de jerarquías y un procedimiento de negociación de las decisiones entre los actores. Como lo mostraremos en el trabajo, las reformas policiales mexicanas carecen de dicha racionalidad económica, administrativa e instrumental, entre otras cosas por la vaguedad de las metas, las dificultades de negociación y la heterogeneidad de posturas entre los participantes.

En respuesta a los problemas del primer enfoque surgió una interpretación llamada “bote de basura” (*Garbage Can Model* de Cohen March y Olsen, 1972), que ofrece una explicación alternativa acerca de cómo funcionan las organizaciones, sobre todo en dos componentes: el proceso que lleva a las decisiones de reforma y el proceso de su implementación (y su negociación para aprobarlas y evitar bloqueos). Plantean que las preferencias no siempre son claras y consistentes, de manera que pareciera haber soluciones buscando problemas y no viceversa, porque: “... [las] preferencias [se manifiestan] a través de las acciones, antes que las acciones a través de las preferencias” (Cohen, March y Olsen, 1972: 249. También Aberbach y Christensen, 2013: 3).

Los procesos son confusos, a veces tienen errores y la participación es “fluctuante”, ya que no todos invierten el mismo tiempo, esfuerzo y atención; a menudo cambian de preferencias o, incluso, de personas a cargo, que naturalmente tienen posturas y capacidades diferentes (Cohen, March y Olsen, 1972: 250). Esto lleva a que las decisiones de reforma no siempre cuenten con un claro compromiso y que la implementación esté sujeta a fluctuaciones y equívocos. En este sentido, es preciso explicar lo que ocurre cuando las metas no son claras ni han sido consensuadas con compromisos firmes en favor de la reforma, o cuando los autores no tienen la autoridad para hacerlas cumplir, como sería el caso de la Presidencia frente a los gobernadores. Otro problema es el mecanismo político administrativo para implementar los cambios.¹¹ Además, es necesario tomar en cuenta otros aspectos, como

¹¹ Este modelo crítico explica parcialmente las reformas policiales. Parte de un *statu quo* de no hacer nada en la mayoría de las entidades (excepto el ex Distrito Federal y algunos municipios que antes de 2008 implantaron policías comunitarias o metropolitanas, con modelos de seguridad ciudadana, en Chihuahua, Guerrero o Jalisco), hacia un acuerdo

la capacidad de liderazgo, capacidad gerencial de los gobernadores, por ejemplo, para fijar la agenda (Kingdon y Sotano, 1984), temas normativos, políticos, contextuales y de temporalidad, pues hay un periodo de oportunidad limitado para realizar las reformas, que también constriñe la posibilidad de continuarlas y de emplear los recursos. Esto requiere considerar acertadamente los temas de mando y jerarquía dentro del régimen político (Dahl y Lindblom, 1953).

Frente a los debates y algunas insuficiencias de los primeros paradigmas surgió el tercer grupo de literatura que pone énfasis en los incentivos institucionales y la gobernanza (Ostrom, 2000, 2005; Polidano, 2000), la cual nos sirve para integrar los modelos precedentes porque propone que para explicar el comportamiento policial debemos incluir elementos de la propia organización, como también del contexto (que llama ambiente), de la cultura política local y la forma de gobierno. Este paradigma considera los arreglos institucionales y normativos del régimen político mexicano, las reglas de actuación en materia de seguridad, las condiciones políticas e institucionales con las que trabajan las policías estatales (los agentes) y sus jefes, los gobernadores.

Para incorporar estos modelos en nuestro análisis es necesario analizar (y especificar) el tipo de régimen político, que es el presidencial: un sistema que tiende a procesar de manera “lenta” las políticas, cuando no las paraliza o las obstruye, con momentos excepcionales de avances (Ostrom, 2005: 10), debido entre otras cosas a las jerarquías entre distintos órdenes de gobierno y a las diferencias entre los intereses y preferencias de los involucrados. Los actores con capacidad de influencia local son el presidente y el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP); este predominio del Ejecutivo se reproduce en las entidades federativas con diferente grado de intensidad con los gobernadores, en ocasiones los congresos locales, algunos grupos de poder, las policías y los distintos grupos criminales que operan. Es un juego de enorme competencia e inestabilidad.

Tomando en cuenta lo anterior, para este trabajo entenderemos por capacidad institucional el conjunto de componentes del Estado para ejercer el poder, junto con aquellos recursos destinados para ejecutar las políticas públicas. Respecto de la capacidad del sector público, incluimos los siguientes componentes: aspectos

colectivo, que opera cambios con metas vagas y cambiantes y con técnicas poco discutidas (entrenamiento, certificación, combate a la corrupción). Los procedimientos son confusos (las reglas de reforma hechas por la federación son inadecuadas, inaceptables o imposibles de realizar). En medio de esto los gobernadores buscan beneficiarse, además de intentar mostrar a sus ciudadanos que tienen control sobre la criminalidad.

normativos,¹² administrativos y políticos, esto es, la capacidad de la autoridad para crear políticas, ponerlas en marcha con recursos y operarlas eficientemente, es decir, hacerlas cumplir. Tanto Polidano (2000: 805) como Ostrom consideran que estas capacidades son condiciones facilitadoras. Y siguiendo la propuesta de Ostrom, la capacidad incluye la existencia de ciertos programas de reforma (leyes, convenios) y otros indicadores de desempeño (unificación, certificación, detenciones, actuación legal y legítima), de ejercicio y monitoreo del gasto. Así, las policías estatales y sus dirigentes serán considerados parte de la maquinaria permanente del gobierno para definir y ejecutar la política en seguridad.¹³

Por lo que se refiere a la actuación de las policías, proponemos que hay un conjunto de condiciones bajo las cuales operan en lo que Ostrom llama la “arena de acción” (2005: 6, 15). Comprenden los arreglos institucionales de los sistemas de seguridad federal y de las entidades federativas. A estos aspectos agregamos un argumento sobre las policías, que hace referencia a su capacidad de aislarse y crear autonomía, porque la policía se organiza primero que nada para garantizar su sobrevivencia en un ambiente político, social y criminal adverso, y luego cumplir sus tareas, como combatir los delitos (Alvarado, 2012) y tratar de salir del paso (Lindblom, 1959: 81).

¿Cómo se comportan los actores dentro del juego de la seguridad?¹⁴ La conducta de los políticos y de las policías es un problema de acción colectiva (Olson, 1965, en Ostrom, 2005: 24). En algunos casos las estrategias son cooperativas, con juegos de sumas positivas, mientras que en otros son de conflicto o juegos de suma cero. Cada actor tiene preferencias y un horizonte de opciones relacionadas con sus ciudadanos, con el gobierno nacional y con el crimen. El juego incluye varias opciones, desde el compromiso completo con una política propia o alguna propuesta del Ejecutivo, hasta la oposición y resistencia a las políticas federales, el enfrentamiento

¹² En un contexto en el que se acostumbra que las normas en uso no siempre correspondan con las formales, o que ambas operen simultáneamente.

¹³ Nuestro modelo cubre también los criterios de capacidad policial propuestos por la Organización de las Naciones Unidas: 1) profesionalismo e integridad (incluye comando y poder); 2) administración (recursos humanos y financieros); 3) marco legal y de políticas; 4) mecanismos de rendición de cuentas y 5) involucramiento ciudadano (UN-POLICE, 2017: 6). Esto es sinónimo de construcción institucional-estatal (ONU, 2017: 36).

¹⁴ Aquí de nueva cuenta es pertinente considerar algunos aspectos del modelo “bote de basura”, ya que los actores no tienen preferencias fijas, cambian con el tiempo. Hay ajustes en los costos del programa y las alternativas para llevarlo a cabo (Aberbach y Christensen, 2013: 7-8).

o la complicidad criminal,¹⁵ pasando por distintas respuestas que cubren opciones de acuerdos parciales entre el presidente y los gobernadores, acciones oportunistas y de *free riding*.

Así, por ejemplo, para Sabet (2012) las reglas informales del presidencialismo y clientelismo se combinan con las normas constitucionales para producir incentivos que sistemáticamente han socavado la profesionalización de la policía, pues entorpecen el desarrollo de un sistema de promoción basado en méritos, la institucionalización de reformas y la rendición horizontal de cuentas.¹⁶

Para los gobernadores, las alternativas y los dilemas –cambiantes a lo largo del tiempo– serían: cooperar con recursos monetarios y humanos, o no hacerlo y esperar a que otros lo hagan y paguen el costo. Sin embargo, aquí hay una paradoja: a pesar de que la estrategia de utilizar los apoyos federales sin pagar los costos es aparentemente la más barata, los gobiernos tienen un gasto considerable, tanto que en ocasiones el presupuesto local es mayor que el subsidio federal. Todavía más, a pesar de que no es poco común un subejercicio del subsidio federal, a nivel local los gobiernos suelen gastar más de lo presupuestado (Sánchez, 2020:157, 158), lo cual es indicador de malas prácticas y baja institucionalidad.

En este sentido, de acuerdo con la literatura (Ostrom, 2005; Wilson, 2005; Stucky, 2005), sería de esperarse, en un contexto de cambios e innovación, que los gobernadores y sus policías interesados en construir capacidades invirtieran más recursos propios, se asociaran de manera condicional o total con la federación cumpliendo con sus directrices y procurando mejorar la satisfacción ciudadana y sus policías (dinero, equipo, entrenamiento, más empleos).¹⁷

¹⁵ Estas conductas han sido reiteradas a lo largo de una década. Véanse las acusaciones del secretario de Seguridad, Durazo, por la ausencia de varios gobernadores en las reuniones del SNSP (Solís, 2019).

¹⁶ De acuerdo con Sabet (2012) el propósito de los gobernadores de distinguirse de su predecesor produce un efecto de péndulo: una administración se enfoca en mejorar la calidad de la policía y otra intenta incrementar el número de elementos; una centraliza el mando y otra descentraliza o desarrolla un estilo militar de fuerza y la otra aboga por una fuerza orientada a la comunidad. Así ocurrió en Jalisco entre los gobiernos de Aristóteles Sandoval y Enrique Alfaro.

¹⁷ Por su parte, el recurso decisivo con que cuentan las policías (el agente) para aceptar o rechazar un cambio es su control del ejercicio de la coerción. Los políticos saben que es mejor no permitir su veto, simulación o enfrentamiento. Además, sería de esperarse, si las policías son propensas al riesgo, que tiendan a enfrentar activamente los retos de la delincuencia; pero en caso contrario tenderán a reducirlos y a buscar mecanismos de

Dos temas adicionales deben ser tomados en cuenta en las reformas policiales. Autores como Christensen et al. (2017) y Sirnes y Læg Reid (2019) han analizado las reformas de las policías noruegas en años recientes y encontraron que la perspectiva estructural e institucional en los procesos de reforma no son suficientes para explicarlas. Sus investigaciones coinciden en que factores culturales, la configuración de la agenda, el cambio de atención y los factores situacionales, así como el *path dependency*, son más importantes en la reforma. Por su parte Sirnes y Læg Reid (2019) subrayan la falta de colaboración política para la instauración de medidas de seguridad, porque hay guerras territoriales entre áreas ministeriales con respecto a competencias y responsabilidades. Las organizaciones prefieren coordinar que ser coordinadas y en caso de no lograr imponerse desarrollan un esquema de coordinación negativa.

Para el caso de México es importante tomar en cuenta que el *path dependency* ha sido depender de la federación debido al centralismo y al escaso desarrollo de las instituciones locales; sin embargo, las cuestiones contextuales y coyunturales que han desatado la violencia, así como la tendencia a la politización de los temas de seguridad han propiciado que algunos gobiernos estatales se vuelvan más protagónicos.

Hipótesis

De acuerdo con la literatura, no hay una única dimensión que explique la creación de capacidades, pues estas son resultado de muchos factores. En este sentido, se proponen tres hipótesis que los agrupan:

Hipótesis 1: sobre el gasto estatal en seguridad. Hay una relación positiva entre el aumento del gasto y la creación de capacidad. Las preferencias de los actores por construir mejores políticas se revelan en la formulación y el ejercicio del gasto público local y, como complemento, el aprovechamiento del subsidio federal. Cuando una entidad conviene el apoyo federal y acepta las reglas y los programas, está adquiriendo capacidades administrativas y técnicas para el ejercicio de los recursos, ya sea por la vía de crearlas o de importar las federales. Sería de esperarse, si la generación de capacidades está determinada por las preferencias de los gobernadores, que un aumento claro del gasto local exprese su preferencia por estimularlas. La acción está

protección (no hacer nada, acomodarse, involucrarse con organizaciones ilícitas, lo cual además genera rentas). Todo esto podría llevar no solo al colapso de una reforma, sino a medidas de acomodo, simulación y otros resultados indeseables de la política pública.

positivamente asociada con las demandas ciudadanas por tener mejor seguridad. En algunas entidades el gasto se relaciona con una burocracia capaz de definir un programa, establecer metas y ejecutarlas. Es de esperarse también que estas iniciativas cuenten con el apoyo de las policías, aun si es condicionado.

Por lo tanto, podemos hipotetizar que un mayor gasto local generaría mayor capacidad, mayor interés político-institucional y una preferencia por responder a la demanda ciudadana de mejorar la seguridad y resolver la criminalidad. Ese interés político institucional también se debería traducir en un estado de fuerza suficiente y en una mayor percepción de seguridad por parte de los ciudadanos.

Hipótesis 2: sobre el papel de los gobernadores en el fortalecimiento institucional y las relaciones entre los diferentes órdenes de gobierno, derivados de los enfoques organizacionales sobre el liderazgo, la gerencia, la jerarquía y las capacidades de negociación. Esta hipótesis postula que los gobernadores tienen la opción de seguir las directrices de la federación para fortalecer sus instituciones (capacitar a su policía, entre otras cosas), mientras que la opción contraria es decidir no fortalecer su policía y esperar a que la federación resuelva el problema mediante la intervención de la policía federal y las fuerzas armadas (en otras palabras, ser un *free rider* y esperar el rescate).

Hay un segundo componente de esta hipótesis sobre fortaleza de los gobernadores, que consiste en su capacidad de implantar el acuerdo de mando único. Los gobernadores más capaces serían aquellos que lograran mayor cantidad de acuerdos con sus municipios. El paradigma organizacional propone que los actores de la jerarquía del sistema pueden hacer cumplir las propuestas cuando establecen medidas eficaces de negociación con los municipios.¹⁸

La tercera hipótesis se refiere al desarrollo de capacidades policiales específicas, que puede medirse de diferentes formas. Avanzamos en una propuesta que mejora los indicadores tradicionales de actuación, como las detenciones, el tiempo de respuesta, las multas, entre otros.¹⁹ Nos interesa examinar indicadores integrales que reflejen algunos cambios en las prácticas policiales, orientados al respeto a la

¹⁸ Es necesario reiterar que el trabajo no analiza los municipios, sino solamente las actividades de los gobiernos de los estados. El mando único es un acuerdo paralelo que explica la capacidad de liderazgo y gestión de los gobernadores.

¹⁹ Todas las policías acatan las medidas, pero eso no indica que cumplan sus objetivos ni que respeten la ley. Los indicadores tradicionales no rinden cuentas a la comunidad en temas de control de la corrupción, impunidad, abusos de autoridad, tortura, desorden público ni uso ilegítimo de la fuerza. Ignoran la reducción del miedo y la satisfacción ciudadana.

ley y al “debido proceso”, tales como la calidad de las detenciones, la reducción de la corrupción y la rendición de cuentas a la ciudadanía, esto es, a la construcción de confianza. Una policía que acepta cambiar y fortalecerse tenderá a actuar con apego a protocolos basados en derechos humanos para las detenciones, puestas a disposición, investigación, profesionalización, certificación y evaluación.

Buscamos medir la capacidad de los gobiernos para construir policías profesionales, entendidas como aquellas con un estado de fuerza suficiente, cercano al óptimo de la ONU (Muedano, 2018; ONU, 2017): una policía que actúe con apego al estado de derecho y que cumpla las expectativas de la ciudadanía. Así que mientras más alto aparezcan las policías en estos indicadores, mayor capacidad muestran los gobiernos para construir policías profesionales.

Es importante precisar que cada hipótesis tiene diferentes variables y en cada una habrá un grupo de estados que las cumpla y otros que no. Sin embargo, más allá de las tendencias que se observen en cada variable, la intención principal del artículo es presentar una propuesta de medición que permita conjuntarlas y mostrar el avance de las capacidades de los gobiernos y las policías estatales de manera comparativa, así como clasificar las entidades de acuerdo con su grado de avance. Veamos la metodología.

Método

Para analizar la capacidad para desplegar una política de seguridad pública por parte de los gobiernos estatales creamos una base de datos construyendo siete variables (y nueve indicadores) de distintas fuentes que son las más adecuadas o *proxys* de los procesos que se discutieron en los apartados anteriores.²⁰ Cada variable está asociada

²⁰ Las fuentes de la base de datos son las siguientes: el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública proporcionó los datos correspondientes al estado de fuerza de las policías. El gasto en seguridad de los estados proviene de los presupuestos de egresos de los 32 estados publicados en sus respectivos periódicos oficiales de los años seleccionados. Se consideraron variables de dos encuestas del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de la Seguridad Pública (Envipe) la cual se aplica a ciudadanos mexicanos. También se tomaron algunas variables de la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL), que se aplica a personas que están en la cárcel. Finalmente se considero el Índice de Desarrollo Policial creado por la asociación civil Causa en común, Indepol 2017, que puede consultarse en: <<https://causaencomun.org.mx/beta/>

con alguna de las hipótesis planteadas en el apartado anterior. Pero hay que hacer énfasis en que es el conjunto de las variables el que da cuenta de las capacidades estatales. El índice se construyó mediante análisis factorial, utilizando la técnica de factores principales, el cual nos permite clasificar los estados tomando en cuenta cada una de las dimensiones de las que informan las variables agrupadas para cada una de las hipótesis.

De acuerdo con Urbina y Bárcena (2019: 53), el método de factores o componentes principales parte de un modelo hipotético en el que se asume que un determinado número de factores, mucho más pequeño que el número de variables en escrutinio, son responsables de las correlaciones observadas. En ese sentido, asumimos que todas las variables propuestas informan de las diferentes dimensiones de la capacidad de los estados para desplegar una política de seguridad pública. No obstante, el peso de cada una de esas dimensiones no es el mismo. En consecuencia, la técnica de análisis factorial por factores principales permitirá ponderar cada uno de los componentes del índice de acuerdo con las correlaciones existentes entre variables, y de esta manera obtendremos una medida más precisa y confiable.

CUADRO I:

Hipótesis, variables e indicadores para el estudio de las capacidades en seguridad pública de los gobiernos estatales.

<i>Hipótesis</i>	<i>Variables</i>	<i>Indicadores</i>
Gasto en seguridad (autonomía)	Gasto en seguridad	% del gasto en seguridad respecto del gasto total estatal para 2016 (SENSPSP).
	Percepción de seguridad	% de personas que consideran su entidad segura y muy segura (ENVIPE, 2016).
	Estado de fuerza	Tasa de policía por mil habitantes para 2016 (SENSPSP). De acuerdo con la ONU, el óptimo es 1.8
Relación gobierno federal-gobierno estatal	Cumplimiento de acuerdos del SNSP	Calificación otorgada a la entidad de acuerdo con el Índice de Desarrollo Policial de Causa en Común (Indepol 2017).*

[indepol-indice-de-desarrollo-policial/>](#).

<i>Hipótesis</i>	<i>Variables</i>	<i>Indicadores</i>
Desarrollo de policías profesionales	Desempeño policial	% de detenidos en flagrancia o con orden de aprehensión (ENPOL-INEGI, 2016)
		% de detenidos que manifestaron que la policía se identificó y explicó la razón del arresto (ENPOL-INEGI, 2016)
		% de personas que consideran el desempeño de la policía estatal como bueno y muy bueno (ENVIPE-INEGI, 2016)
	Corrupción	% de personas que consideran que su policía es poco y nada corrupta (ENVIPE-INEGI, 2016)
	Confianza	% de personas que confían mucho y algo en su policía (ENVIPE-INEGI, 2016)

Fuente: elaboración de los autores con base en Indepol, 2017.

*El índice de desarrollo policial Indepol verifica cómo están las policías estatales y federal en función de lo que establece la ley respecto al desarrollo policial.

Los indicadores con los cuales se trabajó permiten realizar una medición para 2016, debido a la dificultad de construir series de tiempo para cada uno de los indicadores. Tomando en cuenta lo expuesto, el análisis de las capacidades estatales para ese año tiene ventajas y desventajas. Por un lado, permite comparar a los 32 estados casi una década después de que se introdujeran las reformas a las policías estatales. El hecho de que Peña Nieto no haya realizado grandes cambios a los planes de reforma vuelve menos problemática esta medición. Por otro lado, analizar tan solo un año no permite evaluar fluctuaciones anuales en los indicadores que posibiliten una discusión mucho más compleja. No obstante, como se ha venido argumentando, esta propuesta representa un primer paso para comenzar un análisis comparativo a nivel estatal de las reformas que tome en consideración la percepción de la ciudadanía.

Resultados

Por cuestiones de extensión, nos concentraremos en los resultados que integran el índice en el cuadro. Para cada indicador se calculó el promedio nacional y de esta forma fue posible identificar los estados que estaban por debajo y por arriba de la media, y evaluar su relación con las hipótesis planteadas. Para cada indicador se destacó la entidad que obtuvo el valor más alto (con negritas y subrayado), la que

obtuvo el valor más bajo (fondo negro y letras blancas) y aquellas cuyos valores estuvieron por encima de la media (recuadro en gris), es decir, todas las que obtuvieron un resultado que permite hablar del desarrollo de esa capacidad. Los resultados fueron los siguientes:

CUADRO 2
Concentrado de los resultados por indicador

Entidad	Gasto en seguridad	Estado de fuerza tasa 1000 hab.	Percepción de seguridad en la entidad	Indepol	Detenciones legales (flagrancia u orden de aprehensión)	Detenciones debido proceso (identificarse y comunicar el motivo de la detención)	Percepción de confianza en la policía	Percepción de desempeño en la policía	Percepción de corrupción en la policía
Aguascalientes	2.93	0.54	3	49	50	34	65	70	41
Baja California	1.27	0.47	2	78	38	26	61	44	26
Baja California Sur	3.26	0.94	2	44	52	40	62	57	37
Campeche	2.86	1.51	3	62	55	29	66	59	32
Chiapas	2.30	1.42	3	50	36	23	61	54	33
Chihuahua	2.23	1.34	2	55	69	50	62	51	29
Ciudad de México	9.25	10.02	2	69	65	46	36	35	14
Coahuila	2.40	0.63	3	50	33	26	64	61	35
Colima	3.79	1.24	16	62	62	29	51	60	39
Durango	1.85	0.56	3	57	41	38	48	49	33
Estado de México	3.73	1.19	1	48	51	27	46	39	17
Guanajuato	2.68	0.40	2	59	37	25	63	67	39
Guerrero	3.81	1.69	1	68	57	30	57	50	29
Hidalgo	3.18	1.03	3	55	54	26	65	62	30
Jalisco	5.08	0.82	2	64	62	32	64	67	35
Michoacán	3.77	1.06	2	67	54	26	59	54	33
Morelos	3.01	1.20	1	77	39	19	45	36	18
Nayarit	3.91	1.17	3	44	45	27	65	67	37
Nuevo León	4.39	1.09	2	63	61	29	72	72	49

Oaxaca	4.19	1.73	2	48	57	33	67	56	26
Puebla	3.29	1.15	2	75	68	35	60	50	28
Querétaro	1.71	0.46	3	63	64	34	66	62	32
Quintana Roo	1.92	1.07	2	54	67	38	57	50	21
San Luis Potosí	3.71	1.33	3	64	55	34	52	52	29
Sinaloa	6.74	0.71	3	58	72	52	58	57	28
Sonora	3.85	0.41	2	45	55	35	60	56	34
Tabasco	4.35	2.23	2	65	51	35	54	45	22
Tamaulipas	4.29	1.15	2	62	61	37	54	52	37
Tlaxcala	3.75	1.27	3	46	70	27	59	52	23
Veracruz	7.85	1.47	2	69	37	21	47	44	30
Yucatán	3.60	2.05	4	55	46	32	74	72	35
Zacatecas	2.46	0.78	2	50	64	39	65	61	42

Fuente: Elaboración por parte de los autores con base en las fuentes señaladas para cada indicador en el cuadro 1.

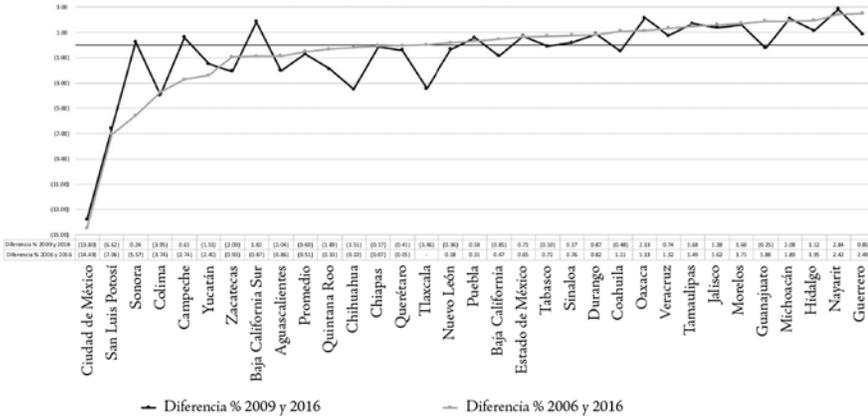
Descripción sistemática de los resultados para las variables y los indicadores

Comencemos con el gasto en seguridad. En promedio los estados destinan 3.65% del presupuesto disponible anualmente a la seguridad pública. El estado con mayor gasto fue la Ciudad de México con 9.25% (aunque debemos tomar en cuenta que debido a su importancia por ser capital y a su densidad poblacional, su presupuesto y estado de fuerza son mucho mayores que el resto). En segundo lugar se ubicó Veracruz, con 7.8%, y posteriormente otras 14 entidades se colocaron por encima de la media. En el polo opuesto figuran Baja California (1.27%), Querétaro (1.71%) y Durango (1.85%), con el menor gasto destinado a seguridad.

Para complementar la importancia del gasto, mostramos su despliegue en el periodo en que ocurrió la reforma.

GRÁFICA I

Evolución porcentual del gasto en seguridad estatal, 2006, 2009, 2016
Estados que disminuyen el gasto y estados que lo incrementan



Fuente: Elaboración propia con base en los presupuestos de egresos publicados en los 32 periódicos oficiales de cada entidad.

La gráfica muestra la evolución relativa del presupuesto estatal dedicado a seguridad, como proporción del presupuesto total de cada entidad. Como sería de esperarse, algunos estados incrementaron su gasto mientras que otros lo disminuyeron en los dos periodos. El primer momento es 2006 –antes del inicio de las reformas policiales– y llega hasta 2016; el segundo se limita al lapso 2009-2016 y está relacionado con el acuerdo nacional de 2008 en el que los estados pactaron el incremento de recursos. Diez entidades redujeron su gasto porcentual y el resto lo aumentaron, pero ya lo venían incrementado desde 2006. Además, el saldo promedio del periodo es negativo. Esto muestra que las entidades federativas respondieron de manera diferente a las propuestas de reforma.

Con respecto al estado de fuerza, las policías muestran déficits importantes (tercera columna de izquierda a derecha del cuadro 2). El promedio nacional es de 1.3 policías por cada mil habitantes, y de acuerdo con la ONU tendría que ser de 1.8. Una de las posibles causas de estados de fuerza reducidos son los exámenes de control de confianza, los cuales propiciaron filtros más estrictos de ingreso a las corporaciones y una depuración constante de los activos, producto de los reprobados en dicha prueba. La entidad con el estado de fuerza más grande es la Ciudad de México con una tasa de diez policías por cada mil habitantes. La capital del país se muestra consistente en cuanto a gasto y estado de fuerza; sin embargo, ya se ha

mencionado que resulta un caso atípico. En segundo lugar se ubicó Tabasco con 2.23, y enseguida Yucatán con una tasa de 2.05 policías por cada mil habitantes. La entidad con la tasa más baja fue Guanajuato con apenas 0.40 policías por cada millar de habitantes. El cuadro 3 complementa la visión del estado de fuerza en las entidades.

CUADRO 3.
Clasificación estatal basada en el estado de fuerza promedio (2006-2019)

	<i>Policías</i>	<i>Grupo</i>
Ciudad de México	95 499	
Estado de México	34 556	sobresalientes (3)
Veracruz	14 113	
Puebla	8 540	
Chiapas	7 031	
Oaxaca	6 681	
Jalisco	6 596	
Nuevo León	6 246	
Guerrero	5 823	grandes (11)
Tabasco	5 635	
Michoacán	5 032	
Chihuahua	4 875	
Yucatán	4 273	
San Luis Potosí	4 030	
Hidalgo	3 746	
Tamaulipas	3 151	
Morelos	2 533	
Tlaxcala	2 234	
Guanajuato	2 183	medianas (12)
Coahuila	2 047	
Sinaloa	2 041	
Quintana Roo	1 743	
Baja California	1 613	
Campeche	1 281	

	<i>Policías</i>	<i>Grupo</i>
Nayarit	1 268	
Sonora	1 203	
Zacatecas	998	
Colima	948	
Querétaro	843	pequeñas (6)
Durango	727	
Aguascalientes	723	
Baja California Sur	493	

Fuente: organización de los autores con base en información proporcionada por el SESNSP, 2016.

Continuamos con el análisis de los indicadores de capacidad. La percepción de inseguridad (cuarta columna del cuadro 2) es un indicador que refleja una profunda inconformidad por parte de los ciudadanos con respecto al trabajo de las autoridades. La media nacional se ubica en 3%, es decir, apenas 3% de los mexicanos considera que vive seguro. Colima aparece como la entidad con el porcentaje más alto de percepción positiva de seguridad con 16%, muy por encima del resto del país. En contraparte figura el Estado de México con 1% de la población que afirma sentirse segura.

Tomando en cuenta las tres variables descritas es posible afirmar que ninguna entidad obtuvo una calificación óptima, es decir, por encima de la media en los tres rubros: 12 entidades obtuvieron la mejor calificación en dos de las tres variables analizadas (Chiapas, Ciudad de México, Colima, Guerrero, Nayarit, Oaxaca, Tlaxcala, Yucatán, San Luis Potosí, Tabasco y Veracruz). Acorde con estos resultados es posible afirmar que un tercio de los estados mostraron en 2016 haber tenido interés en resolver la inseguridad de su entidad. El resto fueron inconsistentes en al menos dos de las tres variables propuestas.

La segunda hipótesis es la que considera la relación entre el gobierno federal y el gobierno estatal. En términos más precisos se refiere al cumplimiento de las directrices establecidos por el Sistema Nacional de Seguridad Pública.²¹ Para medir ese proceso utilizamos el Índice de Desarrollo Policial (Indepol, quinta columna del cuadro 2), el cual es una iniciativa impulsada desde la sociedad civil que busca

²¹ Otra forma de expresar el objetivo era establecer un estándar básico para medir el estado de cada una de las 32 entidades y definir una línea de base de su desarrollo (*benchmarking*).

analizar el grado de cumplimiento de las directrices federales en cinco rubros: carrera policial, profesionalización, régimen disciplinario, seguridad social y certificación. El indicador corresponde a la calificación obtenida por la entidad de acuerdo con el Indepol.²² Fue el único indicador utilizado para esta dimensión de análisis debido a la falta de un reporte sistemático realizado por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.²³

Los resultados apuntan a que, en promedio, las entidades cumplen en 58% los lineamientos del SNSP. El estado con la calificación más alta fue Baja California con 78 puntos, mientras que las entidades con el cumplimiento más bajo fueron Nayarit y Baja California Sur empatadas con 44 puntos. 17 estados se ubicaron por encima de la media, lo que quiere decir que casi dos tercios de los gobiernos estatales cumplieron con al menos 58% de los compromisos pactados con la federación en 2016. En términos generales, la federación cuenta con mecanismos débiles para dirigir el fortalecimiento de las policías. La voluntad de los estados por seguir los lineamientos existe, pero también tienen que responder a problemáticas particulares de su región.

La tercera hipótesis toma en cuenta cómo los gobiernos, a través de sus policías, han ejecutado una política de seguridad apegada a derecho, respetuosa de los derechos humanos (columnas 6 y 7 del cuadro 2). Para analizar esta hipótesis se tomaron en cuenta cinco indicadores, dos de ellos referentes al proceso de detención (que estuviera justificada legalmente y si los policías se identificaron y expusieron al detenido la razón del arresto). El promedio nacional para ambos indicadores fue de 52% y 31%, respectivamente. Los otros tres indicadores (columnas 8 a 10) corresponden a la percepción ciudadana en términos de la confianza que tienen en la policía, la opinión que asumen de su desempeño y si la consideran poco o nada corrupta. Los promedios nacionales para los tres indicadores fueron 58%, 55% y 31%, respectivamente.

Solo Sonora logró obtener una calificación óptima, por encima de la media, en los cinco indicadores analizados. Le siguen un grupo de cinco entidades (Aguas-

²² La calificación otorgada a las entidades en el Indepol es la siguiente: mientras más cerca del 0 se encuentre la entidad mejor ha sido su cumplimiento de los lineamientos del SNSP. Para este artículo, a la calificación obtenida por cada entidad se le sumaron cien puntos, con el fin de estandarizarla a números positivos.

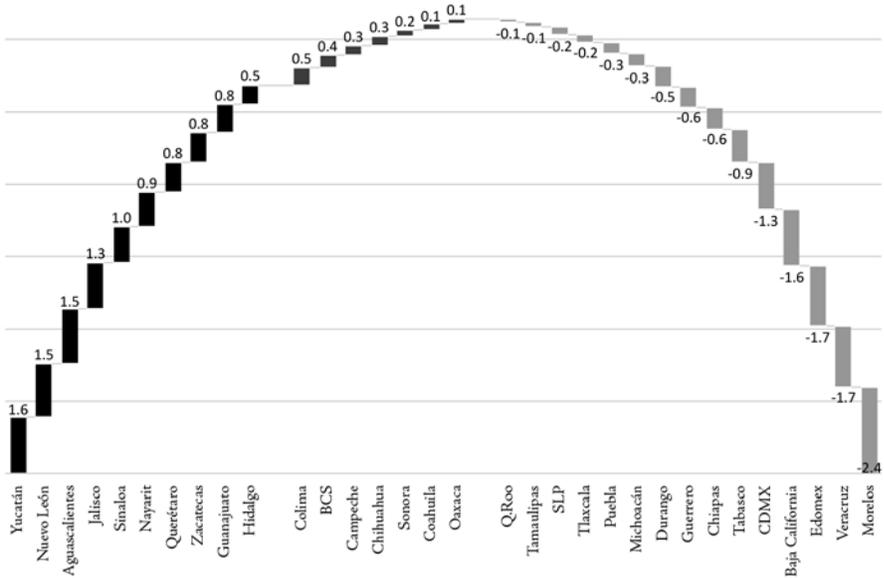
²³ El esfuerzo más cercano a una evaluación sistemática a las policías realizado por dicha autoridad fue un documento titulado "Modelo óptimo policial", en el que se evalúan varios rubros de la profesionalización policial a nivel estatal, pero no permite evaluar todos los rubros en forma conjunta ni hacer un comparativo entre entidades.

calientes, Baja California Sur, Campeche, Oaxaca y Zacatecas) con cuatro de los cinco rubros con porcentajes por encima de la media. También destaca un tercer grupo de cinco entidades que, a pesar de tener menos de cuatro indicadores con resultados por encima de la media, presentan algunos de los mejores puntajes en uno o más de estos. Conforman este grupo Chihuahua, Jalisco, Nuevo León, Yucatán y Zacatecas. Esto significa que 11 de los gobiernos estatales lograron construir una policía que responde a las necesidades ciudadanas o que al menos estos tienen una percepción positiva de su trabajo. La Ciudad de México muestra un claro contraste con otras entidades y demuestra que el hecho de ejercer un mayor gasto y tener una enorme cantidad de policías no resulta en mejor capacidad. Por el contrario, es la peor evaluada por sus habitantes. El resto de los gobiernos, es decir, las dos terceras partes de la república mexicana siguen con carencias importantes en cuanto al servicio desplegado por sus policías.

Para la siguiente fase, las variables comprendidas en el cuadro 2 se sometieron a un análisis factorial, por medio del cual se pudo obtener un índice que aglutina todos los indicadores analizados anteriormente, y eso permite estimar las capacidades estatales tomando en cuenta cada una de las dimensiones discutidas. Los resultados obtenidos fueron los siguientes:²⁴

²⁴ El tratamiento que se le dio a los datos fue el siguiente: en primer lugar, se realizó una matriz policórica con la cual se identificó que existieran correlaciones entre las variables. En segundo lugar, se practicó el análisis factorial con base en la matriz de correlaciones obtenida. La técnica de factores principales parte de un modelo hipotético en el que se asume que un número determinado de factores es mucho más pequeño que el número de variables que son responsables de las correlaciones observadas. En consecuencia, los nueve indicadores iniciales se agruparon en dos factores principales. En el primer factor quedaron las variables de percepción ciudadana: corrupción, desempeño, confianza y seguridad. En el segundo, las variables de gasto, estado de fuerza, el Indepol, así como las variables de motivo de la detención y debido proceso. Partiendo del supuesto de que los factores están asociados entre sí se les aplicó una rotación ortogonal. Una vez realizado ese proceso se creó un índice, tomando en cuenta las ponderaciones que los cálculos arrojaron para cada factor.

GRÁFICA 2
Índice de capacidad estatal en seguridad pública 2016



Fuente: Elaboración propia con base en los indicadores expuestos en el cuadro 2.

La gráfica 2 muestra tres grandes grupos: en primer lugar, del lado izquierdo y en color negro, se encuentra un grupo de diez estados, que son los que demostraron tener mayores capacidades para desplegar una política de seguridad pública en 2016. Esto pone de manifiesto que a pesar de que todas las policías presentan retos importantes para su consolidación, solo una tercera parte de ellas mostró mejoras. Destacan los casos de Yucatán y Nuevo León como los gobiernos estatales con capacidades en seguridad más desarrolladas. En el caso yucateco, una posible explicación del resultado favorable se encuentra en su estabilidad institucional, pues a diferencia de la mayoría de los estados, en 2016 la entidad experimentaba el noveno año consecutivo de su secretario de Seguridad Pública. En el caso de Nuevo León, el 14 de septiembre de 2011 se graduó la primera generación de Fuerza Civil, proyecto basado en el programa de Policía Estatal Acreditado, que con adecuaciones e inversión de la iniciativa privada logró crear una institución sólida que se ha convertido en referente nacional.

En segundo lugar, en medio de la imagen se encuentra un grupo de entidades que presentaron valores menores que el primer grupo, lo cual representa un desarrollo limitado de capacidades. Este grupo está integrado por siete entidades: Colima, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Sonora, Coahuila y Oaxaca. Destacan los casos de Chihuahua y Coahuila, que poco antes de 2010 experimentaron reformas importantes. Chihuahua fusionó su Secretaría de Seguridad Pública con la Fiscalía, mientras que Coahuila refundó su policía e inició un nuevo programa después de los escándalos producidos por su Grupo de Armamento y Tácticas Especiales, mejor conocido como G.A.T.E.S. Sin duda los procesos de reforma y reacomodo institucional repercutieron en el servicio de las policías y son un ejemplo de cómo los cambios abruptos de rumbo en la política de seguridad afectan su desarrollo.

En tercer lugar se encuentra un grupo de 15 estados que obtuvieron valores negativos en el índice, lo cual de ninguna manera debe entenderse como una tendencia a la disminución de capacidades. De hecho, el valor obtenido únicamente refleja que desarrollaron mucho menos capacidades que el resto de las entidades o que no lo hicieron. Se trata de estados que presentan problemas de violencia crónica como Michoacán, Guerrero y Tamaulipas. Nuevamente la Ciudad de México resulta interesante para el análisis: como se aprecia en los resultados generales tiene un gasto en seguridad y un estado de fuerza muy por encima al resto del país, no obstante, la inversión no ha logrado impactar la percepción de los ciudadanos, quienes consideran a la policía como altamente ineficiente y proclive a la corrupción.

Destacan Veracruz, Estado de México y Morelos con los resultados más bajos. En el caso de Veracruz, a pesar del desarrollo de un proyecto de policía estatal, en cierta medida similar al de Nuevo León, no consiguió una buena percepción ciudadana. 2016 fue el último año de gobierno de Javier Duarte, una de las gubernaturas más polémicas en los últimos años, caracterizada por escándalos relacionados con las policías, acusadas de abusos sistemáticos y participación en desapariciones y ejecuciones extrajudiciales. En el caso del Estado de México, es bien conocida su trayectoria inconsistente en materia de seguridad, su incapacidad para consolidar una policía estatal y coordinarse con algunos de los municipios más importantes de la región metropolitana, como Ecatepec o Nezahualcóyotl.

Al último se encuentra Morelos, que en 2016 era gobernado por Graco Ramírez y como secretario de Seguridad Pública se encontraba Alberto Capella, quien en 2014 comenzó un proyecto de depuración de las policías, conformación de un mando único basado en el control de las fuerzas municipales por parte de la policía estatal, mientras que la entidad era azotada por una ola de violencia provocada por la dispersión de grupos del crimen organizado. Capella dimitió en 2019, en un contexto

de desgaste institucional provocado por las fricciones con los municipios, por el intento de conformación del mando, y porque fue acusado, ya en la gubernatura de Cuauhtémoc Blanco, de supuesto desvío de fondos durante la administración de Ramírez. La combinación de presencia del crimen organizado, policías con pocas habilidades, conflicto y falta de capacidad política para articular un proyecto de seguridad forman parte de la explicación que sitúa a la entidad como la peor calificada.

Conclusiones

Los hallazgos que presentamos representan un esfuerzo por hacer una comparación sólida de las policías estatales y clasificarlas según su capacidad institucional, y demuestran que dicha capacidad es resultado de la concurrencia de varios factores que dan cuenta de tres procesos de construcción institucional: el compromiso por forjar una policía profesional en las entidades, la relación del gobierno estatal con el federal y con los gobiernos municipales y el ejercicio eficiente del gasto en seguridad.

El índice muestra que las capacidades en seguridad pública de los estados son variadas y que los procesos de cambio no están determinados por el desarrollo de un solo factor. Los resultados apuntan a que, después de dos décadas de la transición democrática y de numerosas reformas a las organizaciones policiales, no se ha logrado construir una institución civil con la capacidad suficiente para enfrentar los problemas de seguridad pública en el marco de un estado de derecho. En las entidades federativas el panorama es sumamente diverso; encontramos que varias tuvieron avances en distintas dimensiones de capacidad, mientras que otras siguen rezagadas.

Como resultado del trabajo identificamos tres conjuntos de entidades con avances y retrocesos. En primer lugar, existe un grupo con serias dificultades o capacidades muy limitadas en seguridad pública. En segundo, figura un grupo con capacidades limitadas pero que puede operar, y finalmente se encuentra el grupo de estados que han mostrado mayor capacidad estatal en seguridad. El resultado es contrario a la intuición, pues el hecho de que una entidad tenga muchos recursos financieros o de fuerza policial no implica mayor fortaleza en nuestra medición, como lo reflejan la Ciudad de México y el Estado de México. Es importante hacer notar que esto de ninguna manera garantiza que los logros alcanzados puedan mantenerse sin continuidad, consistencia y optimización.

El trabajo contribuye con pruebas empíricas a las ideas de Polidano y Ostrom, así como parcialmente a los especialistas en fortalecimiento de las organizaciones

policiales. Comprueba que la fuerza importa, igual que los acuerdos de coordinación y mando único mejoran el desempeño; que la calidad del trabajo policial medido en mejoras al entrenamiento, en profesionalización, en detenciones apegadas al debido proceso y evaluadas con satisfacción por la ciudadanía expresa mejoras y que estos indicadores superan los límites de las mediciones tradicionales del trabajo policial. Algunas políticas, como el control de confianza, surgida de las demandas ciudadanas por una policía confiable, sí alteraron la manera de actuar de las policías y las obligaron a rendir cuentas, pero los resultados son ambivalentes en ese procedimiento aislado.

El resultado también fortalece las ideas de otros enfoques de la literatura sobre organizaciones, tales como la del bote de basura. Concuereña con ella en las dificultades que enfrentan los regímenes políticos cuando intentan realizar reformas profundas, de largo plazo, con acuerdos limitados entre coaliciones de poder, sin un liderazgo consolidado y con metas no consensuadas. No obstante, también se comprueba que la fuerza policial no importa tanto *per se*, como dice la literatura policial, sino por su combinación con otros factores. Es igualmente vital que la ciudadanía perciba mejoras en el trabajo policial.

Entre las ventajas del índice propuesto están que resuelve los problemas de evaluación tradicionales de las políticas de seguridad, que llevan a concluir fracasos, más que logros. Lo que mostramos es un proceso inacabado, pero que claramente muestra que algunos gobiernos con sus respectivas policías han realizado transformaciones que están impactando de forma positiva en la percepción ciudadana.

Sobre el tema de gasto público podríamos concluir, de acuerdo con Polidano, que los estados han incrementado sus habilidades en el diseño e implementación de programas para crear políticas. Y aunque el uso del gasto se ha vuelto cada vez más detallado, las medidas de verificación y rendición de cuentas deben reforzarse para hacerlo más efectivo. También persiste un residuo de *free riding*, debido tal vez al modelo político.

La distribución de los factores confirma que el concepto de capacidad estatal en seguridad pública aglutina de manera correcta diferentes procesos, que las variables seleccionadas dan cuenta adecuadamente de ellos, y que están relacionadas entre sí. Además, sugiere algunas pistas para el análisis de relaciones entre variables en futuras investigaciones. Por ejemplo, será importante avanzar hacia un examen pormenorizado del gasto en seguridad de los estados, su relación con las fluctuaciones en los estados de fuerza y con la permanencia y el desarrollo de programas sólidos.

Otros indicadores de avance, aunque polémicos, son la instauración de los acuerdos del mando único, junto con el programa de Policía Estatal Acreditada. Habrá

que preguntarse si el estado de fuerza es un producto de las tensiones entre federación, estados y sus policías.

Otra conclusión importante es la falta de coordinación y acuerdos. La federación ha tenido poca fuerza para comprometer y luego para hacer cumplir a los estados, y posiblemente estos a los municipios. El desarrollo de policías locales sucede en medio de una suerte de caos federal, estatal y municipal, producido por numerosas crisis de violencia y cambios reactivos sin la orientación consistente que debería buscarse en las reformas. Podemos además concluir que no todas las crisis policiales se originaron por el impacto del crimen organizado, sino que algunas son consecuencia de las reformas. Precisamente, los cambios federales anunciados por la nueva administración presidencial podrían abonar al desorden. La creación de la Guardia Nacional militarizada anunció cambios drásticos en las relaciones con los gobernadores, y la iniciativa de una nueva policía cívica aún está por determinar si será un modelo constructivo de avance para crear un estándar de policías de base o destruirá los desarrollos previos.

Las reformas policiales empiezan con muy buenos propósitos y terminan con muchas secuelas no previstas. En el trabajo mostramos algunas consecuencias de los continuos cambios y las transgresiones a las organizaciones policiales, al conjunto de reglas y procedimientos que afectan la construcción de una estatalidad en seguridad pública con numerosos obstáculos. Pero no todo ha sido fracasos. Varios gobiernos de los estados han preferido implantar soluciones propias al problema, tomando acciones para reconstruir sus policías.

Varios temas quedan pendientes de desarrollar para fortalecer este modelo de capacidades, entre ellos explicar cómo el ciclo político electoral de los gobiernos estatales puede estar afectando la construcción de capacidades; el efecto que tiene el cambio de administración presidencial y el anuncio de nuevas políticas centralizadas, así como el *path dependence* planteado para explicar las dificultades de los cambios.

Agradecemos a los dictaminadores anónimos del trabajo, así como a los organizadores del número de la revista sobre policías y seguridad por la oportunidad de publicar con ellos.

Referencias

- Aberbach, Joel y Tom Christensen
2013 “Why Reforms So Often Disappoint”, *American Review of Public Administration*, 44 (1), pp. 3-16, <https://doi.org/10.1177%2Fo275074013504128>
- Aguayo, Quezada, Sergio y Jacobo Dayán
2018 *El yugo Zeta: norte de Coahuila 2010-2011*, México, El Colegio de México
- Alvarado, Mendoza, Arturo
2019 “Reformas policiales y la construcción de un Estado de derecho. El caso de la policía vecinal de Ciudad Nezahualcóyotl”, *Desacatos*, 60, pp. 34-57, <https://doi.org/10.29340/60.2089>
- Alvarado Mendoza, Arturo
2006 *Estudio sobre seguridad pública en cuatro entidades mexicanas*, Reporte para el Banco Mundial. s.p.i
- Alvarado, Mendoza, Arturo
2012 *El tamaño del infierno. Un estudio sobre la criminalidad en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, México, El Colegio de México.
- Arroyo, Juárez Mario
2006 *Estudio sobre seguridad pública en cuatro entidades mexicanas. El caso de Michoacán*, Reporte para el Banco Mundial. s.p.i
- Arzt, Sigrid
2006 *Estudio sobre seguridad pública en cuatro entidades mexicanas. El caso de Chihuahua*, Reporte para el Banco Mundial. s.p.i
- Auditoría Superior de la Federación
2018 “Informe individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2018”, https://www.asf.gob.mx/Section/58_Informes_de_auditoria
- Bailey, John
2014 *The Politics of Crime in Mexico: Democratic Governance in a Security Trap*, Boulder, Colorado, FirstForumPress (a division of Lynne Rienner Publishers, Incorporated).
- Benítez Manaut, Raúl y Sergio Aguayo Quezada (eds.)
2016 *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México*, México, Instituto Belisario Domínguez-Senado de la República/ Colectivo de Análisis de la Seguridad y Democracia A.C. (Casede).

Brandl, Steven, Mitchell Chamlin y James Frank

- 1995 "Aggregation bias and the capacity for formal crime control: The determinants of total and disaggregated police force size in Milwaukee, 1934-1987", *Justice Quarterly*, 12(3), pp. 543-562, <https://doi.org/10.1080/07418829500096131>

Causa en Común

- 2018 Evaluación de la dinámica del gasto público en seguridad en México: el caso del FASP durante el periodo 2013-2018, <http://causaencomun.org.mx/beta/wp-content/uploads/2019/05/FASP-Investigacion-Completa-Final-230119-1.pdf>

Causa en Común

- 2017 *Reporte de resultados del Índice de Desarrollo Policial (Indepol)*, <https://causaencomun.org.mx/beta/indepol-indice-de-desarrollo-policial/>

Chamlin, Mitchell y Robert Langworthy

- 1996 "The police, crime, and economic theory: A replication and extension", *American Journal of Criminal Justice*, 20(2), pp. 165-182, <https://doi.org/10.1007/BF02886924>

Christensen Tom, Per Lægreid y Lise Rykkja

- 2017 "Reforming the Norwegian police between structure and culture: Community police or emergency police", *Public Policy and Administration*, 33(3), pp. 1-19.

Cohen, Michel, James March y Johan Olsen

- 1972 "A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly*, 17(1), pp. 1-25, <http://doi.org/10.2307/2392088>

Correa-Cabrera, Guadalupe

- 2017 *LOS ZETAS INC.: Criminal Corporations, Energy, and Civil War in Mexico*, Austin, University of Texas Press.

Dahl, Robert y Charles Lindblom

- 1953 *Politics, Economics, and Welfare: Planning and Politico-Economic Systems Resolved into Social Processes*, Nuev York, Harper and Brothers.

Davis, Diane E.

- 2006 "Undermining the rule of law: Democratization and the dark side of police reform in Mexico", *Latin American Politics and Society*, 48(1), pp. 55-86, <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2006.tb00338>

Davis, Diane

- 2020 "Urban Violence and the Spatial Question: The Built Environmental Correlates of (In) Security in Latin American Cities", en Liliana Rivera

- y Xóchitl Bada (eds.), *The Oxford Handbook of the Sociology of Latin America*, Oxford, Oxford University Press, <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190926557.013.41>
- Diario Oficial de la Federación
- 2009 *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP_270519.pdf
- Durán, Angélica
- 2020 “Illicit Drugs and Organized Crime in Latin America: New Scholarship and the Future of Alternative Policies”, en Liliana Rivera y Xóchitl Bada (eds.), *The Oxford Handbook of the Sociology of Latin America*, <http://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190926557.013.43>
- García, Genaro
- 2006 *¿Por qué 1 661 corporaciones de policía no bastan?*, México, Kan Sasana Printer.
- González, Yanilda
- 2019 “The Social origins of Institutional Weakness and Change: of Preferences, Power, and Police Reform in Latin America”, *World Politics*, 71(1), pp. 44-87, <https://doi.org/10.1017/S004388711800014X>
- Guerrero Gutiérrez, Eduardo
- 2011 “Determinantes del subejercicio presupuestal en el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) del Ramo 33”, en Carlos Chiapa y César Velázquez (coords.), *Estudios del ramo 33*, El Colegio de México, CONEVAL, pp. 227-270.
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI)
- 2016 *Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL)*, INEGI.
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística
- 2016 *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE)*, INEGI.
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística
- 2010-2018 *Glosario de conceptos*, Censo Nacional de Gobierno.
- Kingdon, John y Eric Sotano
- 1984 *Agendas, alternatives, and public policies*, Little, Brown
- Koper, Christopher, Gretchen E. Moore y Edward R. Maguire
- 2001 *Hiring and Retention Issues in Police Agencies: Readings on the Determinants of Police Strength, Hiring and Retention of Officers, and the Federal COPS Program*, Urban Institute, Justice Policy Center.

- Langworthy, Robert H.
1986 *The structure of police organizations*, Praeger Publisher.
- Langworthy, Robert
1986 *The structure of police organizations*, Praeger Publisher.
- LaRose, Antony P. y Sean A. Maddan
2009 “Reforming La Policía: looking to the future of policing in Mexico”, *Police Practice and Research*, 10(4), pp. 333-348, <https://doi.org/10.1080/15614260802586327>
- Lindblom, Charles
1959 “The Science of “Muddling Through”, *Public Administration Review*, 19(2), pp. 79-88, <http://doi.org/10.2307/973677>
- Lisón, Carlos
2016 “Reforma policial y gasto público en entidades federativas y municipios mexicanos (2008-2013)”, *Revista Policía y Seguridad Pública*, 6(2), pp. 31-80, <https://doi.org/10.5377/rpsp.v6i2.2989>
- Llanos, Luis Felipe, Luis Rivas, Fernando Lambarry y Mara Trujillo
2018 “La eficacia de la policía estatal en México”, *Perfiles latinoamericanos*, 26(52), pp. 1-26, <http://dx.doi.org/10.18504/pl2652-015-2018>
- Luna Leal, Marisol
2014 “La implementación del modelo de policía estatal acreditable con mando único coordinado y su incidencia en los municipios mexicanos; actualización y avances”, *Revista legislativa de estudios sociales y de opinión pública*, 7(13), pp.73-98.
- Maguire, Edward y Craig Uchida
2000 “Measurement and Explanation in the Comparative Study of American Police Organizations”, *Criminal justice*, 4, pp. 491-557.
- Maldonado, Salvador
2017 “Transformaciones de la violencia y la criminalidad mexicana. Solidaridad forzada y violencia silenciosa desde la periferia”, en Santiago Álvarez, Brígida Renoldi y Salvador Maldonado (comps.), *Estado, violencia y mercado. Conexiones etnográficas en América Latina*, Antropofagia editores, pp. 231-252.
- México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas
2018 *Arquitectura del Ramo 23*, México Evalúa, http://www.mexicoevalua.org/numerosdeerario/wpcontent/uploads/2017/03/2018_02_27_Caja_Negra2.0_Documento.pdf

- México Evalúa, Centro de análisis de políticas públicas
2011 *El gasto en seguridad: Observaciones de la Auditoría Superior de la Federación a la gestión y uso de recursos*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuenta Pública, ejercicios fiscales 2013-2017.
- Moloeznik, Marcos y María Eugenia Suárez
2012 “El proceso de militarización de la seguridad pública en México (2006-2010)”, *Frontera Norte*, 24(48), pp. 121-144.
- Morales, Sabina y Carlos Pérez
2015 “La militarización, un obstáculo para la gobernanza democrática de la seguridad en México”, *Revista colombiana de sociología*, 38(1), pp. 83-103, <http://dx.doi.org/10.15446/rcs.v38n1.53279>
- Muedano, Marcos
2018 “Faltan a México 96 mil policías; incumple estándar de la ONU”, *Excelsior*, <https://www.excelsior.com.mx/nacional/faltan-a-mexico-96-mil-policias-incumple-estandar-de-la-onu/1262031>
- Olson, Mancur
1965 *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, EUA, Harvard University Press.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU)
2017 *Police Capacity-Building and Development*, Department of Peacekeeping Operations, https://police.un.org/sites/default/files/sgf-guidelines_police_cbd-2015.pdf
- Ostrom, Elinor
2005 “Understanding the Diversity of Structured Human Interactions”, en Elinor Ostrom (ed.), *Understanding Institutional Diversity*, Princeton, Princeton University Press.
- Ostrom, Elinor
2000 *El Gobierno de los Bienes Comunes: La Evolución de las Instituciones de Acción colectiva*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Padilla, Sergio
2019 “Los límites de la militarización de la seguridad pública en México”, *Animal Político*, <https://www.animalpolitico.com/el-blog-de-causa-en-comun/los-limites-a-la-militarizacion-de-la-seguridad-publica-en-mexico/>
- Polidano, Charles
2000 “Measuring public sector capacity”, *World Development*, 28(5), pp. 805-822, [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(99\)00158-8](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(99)00158-8)
- Sabet, Daniel

- 2012 *Police Reform in Mexico: Informal Politics and the Challenge of Institutional Change*, Stanford University Press.
- Sánchez, José Said
 2020 “Gasto subnacional, presupuestado y ejercido: la brecha entre el plan y la práctica en México (2003-2016)”, *Foro Internacional*, 1, pp. 139-174, <https://doi.org/10.24201/fi.v60i1.2611>
- Schedler, Andreas
 2018 *En la niebla de la guerra: Los ciudadanos ante la violencia criminal organizada*, México, CIDE.
- Silva, Forné, Carlos, Catalina Pérez Correa y Rodrigo Gutiérrez Rivas
 2018 “Use of Lethal Force by Mexican Security Forces 2007- 2015”, en Alejandro Anaya-Muñoz y Barbara Frey (eds.), *Mexico’s Human Rights Crisis*, University of Pennsylvania Press, pp. 23-42.
- Silva Forné, Carlos y Sergio Padilla Oñate
 2020 “Tortura en la guerra contra el narcotráfico en México, entre la militarización, el control político y el nuevo sistema de justicia penal”, *Latin American Law Review*, 4, pp. 107-128, <https://doi.org/10.29263/laro4.2020.05>
- Simon, Herbert
 1957 *Models of Man: Social and Rational; Mathematical Essays on Rational Human Behavior in Society Setting*, Wiley.
- Sirnes Hjelum, Magnus y Per Læg Reid
 2019 “The challenge of transboundary coordination: The case of the Norwegian police and military”, *Safety Science*, 115, pp. 131-140, <https://doi.org/10.1016/j.ssci.2019.01.027>
- Solís, Vanesa
 2019 “Ellos son los gobernadores que más faltan a reuniones de seguridad”, *El Sol de México*, <https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/sociedad/ellos-son-los-gobernadores-que-mas-faltan-a-reuniones-de-seguridad-4596668.html>
- Stucky, Thomas
 2005 “Local politics and police strength”, *Justice quarterly*, 22(2), pp. 139-169, <https://doi.org/10.1080/07418820500088739>
- Suárez, María Eugenia, Marcos Moloeznik y David Shirk
 2011 *Justiciabarómetro. Diagnóstico Integral de la Policía Municipal en Ciudad Juárez*, Justice in Mexico Project/ El Colegio de Chihuahua/ El Colegio de la Frontera Norte/Universidad de San Diego.

Ungar, Mark

2002 *Elusive Reform: Democracy and the rule of law in Latin America*, Lynne Rienner Publishers.

Urbina, Gustavo y Sergio Bárcena

2019 *Herramientas de análisis multivariado para la investigación social. Una guía práctica en STATA*, México, Tecnológico de Monterrey.

Wilson, James

1968 "The Urban Unease: Community vs. City", *The Public Interest*, 12, pp. 25-39.

Wilson, James y Barbara Boland

1978 "The effects of the police on crime", *Law & Society Review*, 12(3), pp. 367-390, <https://doi.org/10.2307/3053285>

ARTURO ALVARADO

.....
 Profesor-investigador del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México, doctor en Sociología por el Colegio de México, especialista en seguridad, derechos humanos y gobernanza democrática.

SERGIO PADILLA OÑATE

.....
 Profesor de la especialidad en seguridad pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Candidato a doctor en Ciencias Sociales con especialidad en Sociología por El Colegio de México, maestro en Sociología Política por el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. Licenciado en Sociología por Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Citar como: Arturo Alvarado, Sergio Padilla Oñate (2021), "Organización policial y debilidad institucional: balance de las capacidades de las policías estatales", Iztapalapa. *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, núm. 90, año 42, enero-junio de 2021, ISSN: 2007-9176; pp. 11-47. Disponible en <<http://revistaiztapalapa.izt.uam.mx/index.php/izt/issue/archive>>.

Construyendo confianza: clarosucos de las interacciones policía-población en la Ciudad de México

Trust Building: Light and Shadow of Police- Population Interactions in Mexico City

Alejandro Vega Godínez*

Universidad Autónoma Metropolitana. Cuajimalpa. Ciudad de México

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8833-7358>

ISSN-0185-4259; e- ISSN: 2007-9176

DOI: <http://dx.doi.org/10.28928/ri/902021/atc2/vegagodineza>

Resumen

El artículo examina las relaciones policía de proximidad-población en la Ciudad de México. Existe una amplia literatura que identifica la desconfianza como el eje articulador de estas relaciones. La pregunta central es ¿en qué medida es válido considerar estas relaciones como antagónicas y de extrema desconfianza? Teóricamente este cuestionamiento se vincula con la interrogante: ¿cómo se construye la confianza? La investigación fue realizada en 13 cuadrantes ubicados en siete colonias. Utiliza métodos cualitativos de observación, análisis de las interacciones de un grupo de discusión WhatsApp y entrevistas a profundidad. Los resultados muestran efectos diferenciados. Por un lado, se comprueban la corrupción y la mutua desconfianza identificados por la literatura. Aunque por el otro, también se observan mecanismos incipientes de cooperación y el inicio de relaciones de confianza desarrollados a través de la mediación de *brokers* y medios virtuales de comunicación.

Palabras clave: policía de proximidad, cuadrantes, gabinetes de seguridad, Ciudad de México

Abstract

The article examines the proximity police-population relations in Mexico City. There is a wide literature that identifies mistrust as the articulating axis of these relationships. But how accurate is it consider still these relationships as antagonistic and extremely suspicious? Theoretically this is linked to the question: how is trust built? The research was carried out in 13 quadrants, located in 7 colonies and is developed through qualitative methods of observation, analysis of the interactions of a WhatsApp discussion group and in-depth interviews. The results show differentiated effects. On the one hand, the corruption and mutual mistrust identified by the literature are verified. Although on the other, there are also incipient mechanisms for cooperation and the beginning of trust-building developed through the mediation of *brokers* and virtual means of communication.

Keywords: Proximity Police, Quadrants, Security Cabinets, Mexico City



IZTAPALAPA

Agua sobre lajas

* avega@cua.uam.mx

Introducción

La desconfianza hacia las policías está profundamente incrustada en la sociedad mexicana. Desde sus orígenes, la institución policial ha sido caracterizada más como un instrumento de control y represión que como garante de la correcta aplicación de la ley. En la construcción del Estado mexicano, Buffinton (2000) argumenta que las élites abrazaron las ideas de la Ilustración, aunque conservaron una posición racista hacia las antiguas castas, contra las cuales erigieron el aparato judicial [y policial] para reprimir sus estilos de vida. Esta tesis fue retomada, en cierta medida, por Piccato (2010), para quien la policía, dentro del proyecto modernizador del porfiriato, fue un instrumento para garantizar la seguridad y propiedad de las élites ante la amenaza de las clases peligrosas. En una línea paralela, Rolfhes (1983) asocia, por un lado, el desprecio de las élites hacia la policía por las diferencias de clase y la corrupción endémica, mientras que, por otro, vincula la desconfianza de las clases populares hacia la policía por la extorsión y brutalidad, de las que eran víctimas habituales.

Después de la Revolución Mexicana, la policía política fue utilizada para vigilar y reprimir a los opositores al régimen, además de incursionar en actividades ilícitas como el narcotráfico (Astorga, 2005; Aguayo, 2014). En su vertiente civil, la policía de la Ciudad de México, la más grande por número de efectivos del país, alcanzó niveles de corrupción inusitada en la década de 1980 (Ríos, 1983; González, 1983). El arribo de la democracia electoral no condujo a la reforma profunda de la institución policial. Al contrario, de acuerdo con Davis (2006), la fragmentación del aparato coercitivo y las luchas por el poder político derivaron en el aumento de la violencia y de la desconfianza hacia las policías.

Contemporáneamente, las fuentes de desconfianza son amplias y diversas. Algunos trabajos han estudiado los abusos de las policía municipal y preventiva en la zona metropolitana de la Ciudad de México (Alvarado y Silva 2011; Alvarado, 2012). Otros han analizado la colusión con el crimen organizado, en especial el narcocontráfico, que ha logrado penetrar distintos cuerpos de la policía municipal en el norte del país

(Sabet, 2012). Por otro lado, algunos investigadores han examinado la participación de los policías federales, preventivos y de investigación en el delito de secuestro (Ruiz y Azaola, 2014). Otra rama de la literatura ha subrayado la extorsión y los sobornos como aspectos nodales de la cultura policial (Arteaga et al., 1998; Azaola, 2006; Suárez de Garay 2009; Sabet, 2013). En suma, estos elementos de la cultura y práctica policial, algunos de ellos con una larga trayectoria histórica, han devaluado su imagen ante la ciudadanía y la confianza en la corporación.

Pero, como lo identifica Sabet (2013), la población no solo es víctima sino también productora de la desconfianza. Algunos trabajos académicos han señalado la desconfianza de los policías hacia la ciudadanía (Arteaga et al., 1998, Azaola, 2006, Silva, 2008; Müller, 2010). Desde la perspectiva policial, el ciudadano es prepotente e incapaz de respetar las normas. Además, es percibido por los policías como una fuente potencial de problemas. Cualquier queja puede desencadenar que el aparato judicial se vuelva en su contra (Azaola, 2006). Los problemas generados con la población se traducen en una victimización del policía. Los policías temen ser agredidos (Müller, 2010). En la Ciudad de México, el 32.9 % de los policías manifestaron haber sufrido agresiones verbales o actos de maltrato por parte de la ciudadanía o de su jerarquía y el 24.9% declararon haber sido objeto de amenazas verbales o escritas de los ciudadanos, delincuentes y miembros de la corporación (INEGI, 2017). Como lo señala Azaola (2006), uno de sus mayores temores es terminar en la cárcel junto con los criminales que ayudaron a capturar. De hecho, el 13% de la población penitenciaria cuenta con antecedentes laborales en algún cuerpo de seguridad (Azaola, 2006).

De acuerdo con Sabet (2012), la desconfianza genera un círculo vicioso porque inhibe la denuncia y alienta a la población a incumplir con la ley. Estas prácticas alimentan la corrupción y la ineficacia en el combate al crimen, lo que a su vez refuerza la desconfianza. La confianza en la policía es esencial para la efectividad en la aplicación de la ley (Hough et al., 2010). Los ciudadanos pueden proveer información privilegiada y servir de testigos. La seguridad pública es un resultado coproducido porque la policía no puede ser eficaz sin la cooperación de la población (Delpeuch et al., 2017). En efecto, existe todo un cuerpo de la literatura que atribuye el éxito de las prácticas policiales de seguridad a la participación de *outsiders* para la obtención de información valiosa en el combate al crimen. En el mundo anglosajón, esta corriente se asocia con las reformas de *Community Policing*, *Problem-Oriented Policing* e *Intelligence-led Policing* (Tilley, 2003).

En el caso de México, la eficacia de la procuración de justicia es muy baja. Se estima que la cifra negra, es decir, la cantidad de crímenes que quedan sin denunciar es de 93.2 %. (INEGI, 2019). En un contexto institucional caracterizado por la

desconfianza, la baja cooperación y la creciente violencia, resulta relevante analizar las relaciones policía-población.

El objetivo del artículo es estudiar los encuentros de la población con la policía de proximidad adscrita a la Secretaría de Seguridad Ciudadana del Gobierno de la Ciudad de México. Específicamente, el análisis se centra en la policía encargada de la vigilancia de los cuadrantes, la unidad geográfica más pequeña en que se divide la vigilancia de la ciudad y, por ende, la más cercana a la población. La investigación fue realizada en 13 cuadrantes, ubicados en siete colonias. Metodológicamente, el análisis se basa en una serie de observaciones realizadas en las estructuras de participación ciudadana (gabinetes de seguridad) y datos obtenidos en un grupo de discusión de WhastApp de uno de los territorios en estudio. La información se complementa con entrevistas a profundidad.

Como lo ilustra la literatura, las relaciones entre la policía y la población han sido caracterizadas como hostiles y de profunda desconfianza. Pero, ¿en qué medida es válido considerar este tipo de relaciones como antagónicas y de extrema desconfianza? En otros términos, ¿es posible el establecimiento de relaciones de confianza entre los ciudadanos y la policía? Si la respuesta es afirmativa, ¿cuáles son las condiciones de emergencia y mantenimiento de esas relaciones? Teóricamente este propósito se vincula con dos preguntas centrales: ¿cómo se construye la confianza?, y ¿en qué condiciones se pueden desarrollar relaciones de confianza? Estos cuestionamientos estructuran este avance de investigación que se propone analizar las relaciones policía-población y dilucidar si efectivamente la desconfianza es el único eje articulador de los intercambios y las interacciones entre estos actores.

El texto se divide en cinco secciones. En la primera parte se hace una breve revisión de la literatura. En la segunda se presenta el terreno de observación, así como los principios metodológicos de la investigación. De la tercera a la quinta se incluye el análisis de las interacciones policía-población. De acuerdo con las observaciones, por un lado se comprueba la corrupción y la mutua desconfianza identificadas por la literatura, aunque por el otro también se advierten mecanismos incipientes de cooperación y el inicio de un proceso de construcción de confianza desarrollado a través de la mediación de brokers y medios virtuales de comunicación.

Debates teóricos: de la confianza institucional a la relacional

Los primeros exámenes sobre la policía desarrollados en el marco del movimiento proderechos civiles en los Estados Unidos se concentraron en los trazos negativos de

la cultura policial (racismo, sospecha, abuso y desconfianza) (Skolnick, 1966; Bittner, 1970; Reiss, 1971). Esta generación de estudios marcó fuertemente la percepción del medio policial como espacio de tensión, conflicto y de profunda desconfianza. Otras investigaciones matizaron esta imagen (Foster, 2003; PAJ, 1999; Jobard y de Maillard, 2015), primero, al subrayar que si bien analizaron la cultura de patrulleros y policías de calle, omitieron considerar otras culturas policiales; segundo, al dejar de manifiesto la diversidad de prácticas policiales y los modos de interacción con la sociedad, que varían en función del territorio (urbano o rural), del tipo de policía (preventiva o de investigación), de la jerarquía (base o mando) y del tipo de población (rica o pobre) (Bowling et al., 2018; Wilson, 1968).

Para organizar la incipiente literatura sobre la policía que recurre a la confianza en sus análisis se utiliza la clasificación desarrollada por Zucker (1986), que identifica tres modos de producirla.

La primera, calificada de **institucional**, asocia la confianza con las instituciones o mecanismos de intermediación social. Se trata de una perspectiva macro, vinculada a los estudios de opinión sobre el desempeño de los gobiernos sin que medie necesariamente una relación o incluso una experiencia directa con los ciudadanos. La confianza más que un resultado es una percepción. De acuerdo con esta tipología, la confianza hacia la policía está asociada con otras instituciones. En México, en una escala de 1 a 10, siendo 1 total desconfianza y 10 total confianza, la policía recibió una calificación de 5.5, muy similar a las atribuidas al Senado (5.3), la Presidencia (5.1), el Congreso (5.1) y los partidos políticos (5.1) (Mitofski, 2018). Varios estudios adscritos a esta perspectiva confirman, *grosso modo*, la baja confianza hacia la policía. De acuerdo con el Latinobarómetro (2018), solo el 19% de la población mexicana manifestó tener confianza en la policía, porcentaje que lo sitúa en la posición 17 de 18 naciones analizadas. La Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (INEGI, 2019) apunta hacia la misma dirección: únicamente el 30% de la población mayor de 18 años del país considera que la policía contribuye a generar una sensación de seguridad en su ciudad. Centrando la atención en la Ciudad de México, el reporte del World Justice Project (2019) indica que solo el 13% de los habitantes de la urbe opina que la policía y el ministerio público investigan los delitos de manera eficaz.

La segunda manera de producción de confianza es la denominada **procesal-instrumental**. En esta variante, la confianza se produce de dos maneras: indirectamente, a través de la reputación (efecto de marca), o directamente, a través de la experiencia. En la literatura de la policía, la satisfacción del trabajo policial se asocia con algunas teorías del control social (Tyler, 1990). El objetivo de estos estudios es dilucidar las razones que conducen a las personas a obedecer la ley.

Para abordar este objetivo existen dos modelos. En el primero, denominado instrumental, el cumplimiento de la ley está asociado con los instrumentos de la autoridad para castigar o premiar las conductas individuales. Los individuos obedecen debido a los costos asociados por incumplir la ley. Las penas y el aparato punitivo están dirigidos a disuadir conductas antisociales o ilegales. Las políticas asociadas a esta teoría son la saturación de policías en la calle, el incremento de arrestos y la amenaza del uso de la fuerza pública. La policía es evaluada positivamente en función de su desempeño, medido por la capacidad para aplicar sanciones, el control efectivo del crimen y la distribución equitativa de los servicios de policía entre la población (Sunshine y Tyler, 2003).

En el segundo modelo, denominado de justicia procesal, el cumplimiento de la ley está asociado con la legitimidad, entendida como “la propiedad de una autoridad o institución que lleva a las personas a pensar que esa autoridad o institución tiene derecho a ser obedecida” (Sunshine y Tyler, 2003: 514). Si el público juzga que la policía toma decisiones y ejecuta su poder discrecional de manera justa, entonces será vista como una autoridad legítima. Bajo este modelo, la policía adopta una postura más abierta y de cercanía con la población. Las políticas vinculadas a este modelo son el incremento de contactos directos: disminución de patrullaje en vehículos y aumento de rondas de vigilancia a pie, la creación de nuevos puestos para mejorar la interconexión con líderes locales y la puesta en funcionamiento de estructuras de participación social vinculadas con la seguridad. Este modelo busca que la policía se apoye en la ciudadanía en el combate al crimen y con ello se aumente la confianza en la capacidad de la policía para combatirlo.

El tercer esquema de generación de confianza se vincula a las características personales tales como antecedentes familiares, credenciales académicas, edad, sexo y etnia. Estos rasgos funcionan como marcadores sociales que indican la adscripción de un individuo y sirven de lubricante al facilitar las relaciones entre individuos. De lo anterior se destaca el **carácter relacional** de la confianza. La confianza no surge y opera en el vacío, sino que implica aceptar la intervención de terceros para cuidar, sin dañar, lo que valoramos y apreciamos (Baier, 1986). Lo anterior implica la aceptación de cierto grado de incertidumbre. “La confianza es un elemento clave de cualquier intercambio donde el agente se pone en posición de vulnerabilidad frente a otros agentes [potencialmente] oportunistas o incompetentes” (Gambetta, 2005: 41).

La confianza es una noción cognitiva, resultado del conocimiento o la creencia que se desarrolla a partir de un proceso de aprendizaje o experiencia. Como lo señala Hardin (1993), en las relaciones de confianza existen al menos dos elementos esenciales: tenerla y ser digno de ella. La confianza implica un cálculo racional: el

actor *A* evalúa las motivaciones del actor *B*, potencial depositario de su confianza. Si el actor *A* infiere que el actor *B* actúa tomando en cuenta sus intereses (es decir, no es egoísta sino empático), tomará el riesgo de otorgar su confianza al actor *B*. La parte que recibe la confianza tiene incentivos para no defraudarla, porque la relación no es de corto plazo, sino tiene implicaciones y beneficios a futuro. Al honrar la confianza de *A*, el actor *B* no solo actúa en función de los intereses de *A*, sino que también actúa en su propio beneficio. La confianza está encapsulada.

Por otro lado, la confianza es contingente. El que un actor tenga confianza en un aspecto en específico no significa que la extienda hacia otros. La confianza es una relación de tres partes: *A* confía en *B* para hacer *X*. Además, la confianza puede ser o no un elemento asociado con la cooperación. Esto implica que puede haber cooperación sin confianza (Cook, Hardin y Levi, 2005). Por ejemplo, en acuerdos de tipo win-win, los actores pueden considerar beneficioso cooperar sin que ello conlleve una relación de confianza.

La hipótesis general seguida plantea que en un medio caracterizado por la desconfianza, pareciera que la cooperación entre la población y la policía no es factible. La tesis del presente artículo es que dicho juicio merece matizarse. La confianza es posible cuando en una relación se producen intercambios repetidos que representan beneficios mutuos para los participantes. Estos intercambios además se producen para una amplia gama de situaciones a lo largo del tiempo. La inseguridad o lucha contra el crimen forma parte de esos intercambios, aunque no es el tema que domina las relaciones entre ambos actores.

Metodología de investigación y marco institucional

Las relaciones policía-población ocurren en un marco institucional específico. Funcionalmente, la policía de la capital se divide en dos grandes cuerpos: la policía preventiva y la policía judicial. Como se señaló más arriba, la investigación se focaliza en la policía sectorial, el agrupamiento más numeroso de la policía preventiva.¹

¹ Además de la policía sectorial, la policía preventiva se compone de otros cuatro cuerpos: la policía metropolitana, integrada por agrupamientos especializados (policía de transporte, mujeres, caballería, turismo, rescate y emergencias); la policía de tránsito, encargada de la vigilancia de las principales vías; las fuerzas especiales como la unidad especial (motociclistas), el grupo cóndor (helicópteros), la fuerza tarea, la policía ribereña, grupo alfa (combate de drogas) y asuntos internos, encargados de vigilar y evaluar la actuación policial. En total, la policía preventiva está compuesta por alrededor de 76 700 elementos (INEGI, 2017).

Este cuerpo, responsable de la prevención y preservación del orden público, representa poco menos de la mitad de los efectivos totales de la corporación, y en su labor divide el territorio de la ciudad en cinco zonas, 16 regiones, 72 sectores y 847 cuadrantes. La investigación fue realizada en 13 cuadrantes. El estudio privilegió el análisis de las relaciones directas entre la policía y la ciudadanía. Para la realización del trabajo de campo se utilizaron varias técnicas de investigación cualitativa como la observación, el análisis de las interacciones de colonos-policías en un grupo de discusión de WhatsApp, así como entrevistas a profundidad a habitantes y policías.

La unidad básica de observación fueron las juntas de gabinete vespertinas de seguridad que cada semana reúne a la población con distintas autoridades, incluidos los policías sectoriales. Lo anterior implica una oportunidad muy valiosa y rara a la vez, ya que permite observar a los policías de diferentes rangos jerárquicos en interacción con distintos actores gubernamentales y sociales.

Las observaciones se realizaron utilizando la técnica de observación directa participante (Beaud y Weber, 1998). Las reuniones de gabinete son abiertas al público. Por ello se decidió acceder al terreno adoptando el rol de vecino de las comunidades. Las observaciones se centraron en tres dimensiones: la identificación de los participantes, los temas tratados en las reuniones y las interacciones entre los policías, los funcionarios y el público.

En total se realizaron 21 observaciones entre los meses de febrero y octubre de 2019. Las reuniones tuvieron una duración promedio de 65 minutos, con un máximo de una hora con 50 minutos y un mínimo de 22 minutos. Las observaciones incluyen 13 cuadrantes de siete colonias ubicadas en dos sectores de una región. Estas localidades presentan variaciones socioeconómicas, poblacionales significativas. En ellas se incluyen algunos centros financieros junto con barrios populares, barrios tradicionales y barrios de clase media alta. Esta selección busca dilucidar hechos estilizados en el funcionamiento de los gabinetes de seguridad.

Por otro lado, la investigación también se nutre del análisis de las interacciones entre la policía y los colonos en el grupo de discusión de WhatsApp de una colonia ubicada en uno de los sectores en estudio. El acceso a este grupo ocurrió por invitación directa de la fundadora del grupo, antigua representante vecinal donde el investigador era residente. En la explotación de los datos se realizó con un estricto apego a la honestidad académica y el rigor científico. Se cuidó especialmente el derecho a la intimidad, la protección de datos y el secreto de las comunicaciones. El periodo analizado va del 27 de enero de 2019 al 31 de enero de 2020. El chat analizado es el segundo en la colonia, creado después de que el primero alcanzara su

capacidad máxima de miembros. El número de participantes del chat fluctuó entre 158 y 173 integrantes durante el periodo de estudio.

Para realizar el análisis, la información fue sistematizada en una base de datos en Excel. Primero se vació el total de eventos señalados en el chat, entendiéndose por eventos cualquier comunicación o interacción entre sus miembros. Durante el periodo se registraron 293 eventos. Posteriormente se procedió a depurar la información suprimiendo los mensajes relacionados con la gestión del grupo (alta-baja de vecinos y policías, reiteración de las reglas del grupo) y mensajes que quedaron sin respuesta. Este procedimiento nos permitió identificar 196 interacciones policía-ciudadanía, es decir, situaciones en las que hubo un reporte y una respuesta por parte de los agentes de policía o viceversa. Cabe precisar que cuando un evento era reportado simultáneamente por varios vecinos, por ejemplo, el robo de autopartes, las distintas comunicaciones fueron contabilizadas como una sola interacción.

Con esta información se realizó una tipología que da cuenta de la variedad de interacciones. La clasificación se realizó mediante un proceso heurístico partiendo de los datos empíricos en su conjunto y aplicando los principios de analogía y reducción de datos.

Por último, también se aplicaron seis entrevistas a profundidad, tres a policías y tres a ciudadanos. Esta herramienta se utilizó para corroborar o precisar información derivada de los otros instrumentos de investigación. Las entrevistas con los policías y con dos ciudadanos se efectuó *out the record*. Tanto en las observaciones como en las entrevistas se cuida el anonimato de los actores. En síntesis, con la aplicación de estas tres técnicas se buscó estudiar, desde distintos ángulos, las interacciones policía-población.

Las bases institucionales de la policía de proximidad: el programa cuadrante y los gabinetes de seguridad

El primer antecedente contemporáneo de policía comunitaria se ubica durante la presidencia de Miguel de la Madrid (1982-1986), quien instauró la figura de policía de barrio en el marco de su política de renovación moral (Müller, 2010). En la Ciudad de México fue Cuauhtémoc Cárdenas (1997-2000) el primero en echar andar la policía comunitaria en las colonias con mayor incidencia delictiva. Este programa fue retomado y renombrado como policía de barrio por Andrés Manuel López Obrador (2000-2006). Posteriormente, Marcelo Ebrard (2006-2012) continuaría esta estrategia bajo la etiqueta de policía de proximidad. La continuidad de este esquema fue interrumpida durante la gestión de Miguel Ángel Mancera (2012-2018),

cuya administración privilegió los módulos de policía, instalados en las distintas localidades de la ciudad.

El inicio del gobierno de Claudia Sheinbaum representó “la búsqueda de recuperar la policía que existía en 2012” (*La Jornada*, 2019). Esta declaración manifiesta a la vez una clara crítica a la gestión de su antecesor y una idealización de las tres administraciones previas. El regreso al “buen” sendero se realizó por medio de cuatro medidas específicas: el incremento en el número de policías en las calles, la mejora de las condiciones de trabajo, la adquisición de material y equipo nuevos, así como una mayor cercanía con la población por medio del programa cuadrantes y de los gabinetes de seguridad ciudadanos.

El programa cuadrante

El cuadrante representa la unidad básica de vigilancia en la que ha sido dividida la Ciudad de México. En el inicio del programa fueron asignados 14 200 elementos y 1 694 patrullas. Esta fuerza fue complementada con policía auxiliar, policía bancaria y los egresados de la universidad de la policía de la Ciudad de México (Secretaría de Seguridad Ciudadana, 2019). La vigilancia se lleva a cabo en tres turnos de ocho horas, con lo que se asegura la vigilancia las 24 horas del día, los 365 días del año. En cada turno hay un responsable (comandante de cuadrante). La vigilancia se realiza por medio de patrullas. Al inicio del programa solo había una por cuadrante. Posteriormente, al menos en la zona de estudio se asignaron dos patrullas. Cada una de ellas conducida por un oficial, equipado con un teléfono celular que brinda servicio durante los tres turnos. Los policías tienen como tarea vigilar exclusivamente el territorio del cuadrante asignado. En esta labor son controlados a través de las cámaras de vigilancia del C5.²

Aunque el territorio de cada cuadrante varía de acuerdo con la orografía, la densidad poblacional y la incidencia delictiva, se espera que el tiempo de respuesta sea de tres a cuatro minutos. En principio, se buscó que cada uno de los 847 jefes de cuadrantes estuvieran en estrecha cercanía con la población. En el inicio del programa se previó que los policías visitaran cada uno de los domicilios para pre-

² El C5 es el acrónimo del Centro de Comando, Control, Cómputo, Comunicaciones y Contacto Ciudadano, instancia del gobierno de la ciudad responsable de la captación de información en materia de seguridad, salud, medio ambiente, protección civil, movilidad y servicios a la comunidad a través de tres instrumentos: el monitoreo de videocámaras, la captación de llamadas telefónicas y el uso de aplicaciones informáticas.

sentarse y ponerse a disposición de los habitantes. Con ello se buscaría cambiar la imagen negativa de la policía y tratar de ganarse su confianza. Además, el nombre y teléfono de los policías del cuadrante están disponibles en la página Internet del “Programa Cuadrantes” de la Secretaría de Seguridad Pública o por medio de la aplicación Mi Policía, accesible para teléfonos inteligentes. La población también puede pedir servicios de seguridad a través del 911, aunque en este caso la comunicación es indirecta, por medio de operadoras. En suma, entre los objetivos formales que busca el programa están acotar el nivel de responsabilidad, identificar las zonas de riesgo, acercar la policía con la ciudadanía, disminuir el tiempo de respuesta y evaluar el desempeño operativo de manera sistemática. La estrategia de policía de proximidad se complementa con los gabinetes de seguridad ciudadana, instancia de coordinación interinstitucional que pone en contacto a la ciudadanía con los policías de su territorio y otras autoridades gubernamentales.

Los gabinetes vespertinos de Seguridad Ciudadana

Los gabinetes de seguridad forman parte de una estrategia de coordinación a tres niveles. En el primero se ubican la jefa de gobierno, el secretario de seguridad, el secretario de gobierno, la procuradora y el coordinador de gabinete, quienes diariamente revisan el mapa delictivo y ajustan las medidas de combate a la inseguridad. El segundo nivel lo integran los 16 gabinetes de seguridad y procuración de justicia que funcionan a nivel alcaldía. En cada uno de ellos participan el alcalde, los mandos policiales regionales de la policía de investigación, de la Secretaría de Seguridad y los representantes de la Jefatura de Gobierno. El tercer nivel lo componen los gabinetes de seguridad ciudadana que operan en las 72 coordinaciones territoriales en que se divide la ciudad. Los gabinetes de seguridad ciudadana son el ámbito de coordinación interinstitucional más cercano a la población.

La Coordinación del Gabinete de Seguridad Ciudadana y Procuración de Justicia, instancia de la jefatura de gobierno, es la encargada de la organización de las sesiones de gabinete en cada coordinación. Para ello, despliega un equipo de representantes que tiene por misión convocar tanto a autoridades como a la población a las reuniones de gabinete en cada coordinación. En principio, cada semana la junta se celebra en un lugar distinto a fin de que los habitantes de cada cuadrante tengan la posibilidad de participar en ellas. El objetivo de estas reuniones es promover la inclusión de la ciudadanía en la coproducción de la seguridad pública de su comunidad a través de cuatro acciones básicas: la promoción de programas, la

recepción-canalización de solicitudes de servicios, la orientación legal y el fomento de la cultura de la denuncia.

Los gabinetes reúnen tanto a las autoridades como a la población en torno al tema de seguridad y otros de interés de la comunidad. Por la parte gubernamental participan representantes del ministerio público, la policía de investigación, los juzgados cívicos, los servicios de la alcaldía, el jefe del sector y los policías de los cuadrantes de la localidad.

El análisis: las relaciones policía de cuadrante-población en los gabinetes de seguridad

Las reuniones de gabinete se desarrollan, *grosso modo*, en tres tiempos. El primero inicia con la presentación de los actores gubernamentales asistentes a la reunión. El caso de la policía sectorial es especial porque además de concurrir el jefe del sector también participan los policías que patrullan los cuadrantes de la localidad. A continuación, se comunica un breve resumen de los asuntos tratados en la última sesión. En este espacio se puede llegar a informar el estado de la seguridad en la colonia, los logros y el avance de las solicitudes realizadas en la sesión anterior. Por último, se permite la intervención del público para externar opiniones, realizar consultas, solicitar ayudas, manifestar quejas o incluso denunciar. Esta parte es la sustantiva de las reuniones porque tienen lugar diversos intercambios entre la población y las autoridades.

Las observaciones indican que la comunicación e interacción de la población con los policías del cuadrante son escasas. Formalmente, estos policías tendrían que ser muy cercanos a la población de su territorio. No obstante, la aproximación con la población es un tema complejo. Como lo señala un policía jefe de sector:

La gente tiene un estereotipo del policía.... La gente ve al policía y piensa que es un ratero... Es muy difícil estar yendo a tocar de puerta en puerta y cuando llegan los representantes [de la jefa de gobierno] con el vecino y le preguntan: ¿ya conoces el plan? no, no conozco nada. Aquí nunca se han parado (jefe de sector)

Por ello, en el mejor de los casos los policías de cuadrante recolectan firmas de algunos habitantes y negocios, limitando la interacción a un único y exclusivo encuentro o, en su defecto, manteniendo contacto permanente con unos pocos interlocutores ubicados principalmente en los negocios de proximidad. Otro hecho que ilustra

cierta distancia social entre la población y la policía es que la vigilancia es realizada a bordo de sus patrullas, que además tienen los vidrios entintados, lo que dificulta el contacto y el establecimiento de relaciones de proximidad.

Los denominados comandantes de cuadrante, al contrario de lo que indica su título, son policías situados en la base de la jerarquía policial (primer o segundo policía). No son novatos, aunque sí están en el inicio de su carrera; su edad fluctúa alrededor de los 30 años. En las reuniones se puede inferir cierta incomodidad. En ocasiones se les percibe poco habituados a interactuar en foros públicos en los que estén presentes funcionarios, sus superiores y público en general. Estos policías tienen una participación discreta. Si bien asisten a cada reunión, es raro que permanezcan hasta el final. Por lo común, su participación consiste en presentarse, especificar las calles en las que realizan su vigilancia y proporcionar los generales de su patrulla y número de teléfono. Después de su intervención, que dura unos escasos minutos, se retiran para continuar con su labor de patrullaje. En todos los territorios observados los policías de cuadrante manifiestan su disposición para atender cualquier emergencia, a cualquier hora del día. En algunas ocasiones pueden llegar a mencionar las actividades de vigilancia realizadas en la comunidad como visitas a los comercios, vecindades, escuelas y vecinos. También dan cuenta de su labor de mediación con otros servicios de emergencia: “Si usted necesita una ambulancia... estamos capacitados con servicios de primeros auxilios...” (policía de cuadrante). A pesar de que la posición de la policía de cuadrante es cordial, se puede llegar a inferir cierto distanciamiento psicológico con el público de las reuniones. Por lo general, el lenguaje que utilizan es formal e impersonal. Las interacciones de los policías de cuadrantes con el público y las otras autoridades presentes son escasas.

La participación de los jefes de sector tiene otro matiz. Para empezar, cuentan con más experiencia y un rango jerárquico más elevado. Los jefes de sector observados rondan entre los 40 y 50 años. Tienen el grado de subinspector o segundo inspector, las posiciones 7 y 8 del escalafón, —siendo 12 la posición más alta. Han acumulado varios puestos en la policía, pasando por varias regiones, sectores y colonias. Ellos, a diferencia de sus subordinados, sí asisten a toda la sesión y tienen un rol más activo. Los jefes de sector no se muestran intimidados por la presencia de los colonos o de otros funcionarios públicos. En términos generales tienen un manejo más fluido de la palabra y no rehúyen el intercambio con los ciudadanos. Al contrario, lo promueven: tomando nota de las peticiones, subrayando la disponibilidad de sus subalternos y de ellos mismos para atender las demandas de la ciudadanía.

Aquí en su coordinación, en sus colonias tienen a 20 comandantes de cuadrante... ellos traen en la patrulla un teléfono Nextel... Ese teléfono se queda las 24 horas del día los 365 días del año. Ellos están obligados a contestar sus llamadas... en el caso de que ellos no contestaran las llamadas ustedes me pueden marcar directamente a mi. Me pongo a sus órdenes, yo trabajo de las 5 o 6 de la mañana hasta las 11 o 12 de la noche... mi teléfono es... Igual si gustan agregarme a sus grupos de WhatsApp, con todo gusto me pueden agregar (jefe de sector).

La perspectiva de los policías: objetivos instrumentales y control hacia abajo

Las observaciones indican que esta voluntad de oír y atender las solicitudes de la población por parte de los jefes de sector está sustentada en un propósito instrumental. Para el jefe de sector lo que está en juego es el cumplimiento de los objetivos trazados por la jerarquía policial (y los líderes políticos), de quienes depende su continuidad y eventual ascenso. Conviene señalar que los mandos del sector juegan un rol esencial en la implementación de la política de seguridad. Ellos son el enlace entre las directivas de la cúpula y la ejecución a cargo de la base operativa. En la operación los jefes de sector y los policías de cuadrantes están en la primera línea de atención. En caso de denuncia les corresponde llegar al lugar de los hechos, realizar labores de auxiliar de ministerio público al resguardar a la víctima, detener al imputado, realizar entrevistas entre testigos, vigilar que se preserven todos los indicios. Estas acciones si no son realizadas con rigor pueden derivar en la liberación del imputado por fallas en el debido proceso. Para los jefes de sector, la relación con el público es decisiva para el cumplimiento de sus responsabilidades de vigilancia: "Necesitamos [su] ayuda... ...necesitamos información. Porque ustedes se dan cuenta de lo que pasa en su cuadra, en su colonia... tienen toda la información" (mando coordinador de zona).

La jerarquía policial es consciente de la mala imagen y el desprestigio de la corporación. Por ello, aprovechan los gabinetes para solicitar "un voto de confianza" para generar resultados. Para ilustrar su voluntad de cambio, la oferta de la actual administración ha sido aumentar la presencia de elementos policiales en la calle. La hipótesis causal es que, si existen más policías, luego entonces los criminales percibirán una probabilidad más alta de ser capturados, lo que a su vez disminuirá la incidencia delictiva y aumentará la confianza de la población. Esto explica la cancelación del programa de los módulos de vigilancia impulsado por el gobierno

anterior. A los ojos de la administración en funciones, la presencia de los policías es necesaria en las calles, no “encerrados en una estación de servicio” (coordinador de zona). Así, el patrullaje intensivo de calles ha sido la marca de la presente gestión. En la zona observada y sus alrededores existe una alta densidad de vigilancia: “Tenemos que cambiar la percepción. ¿Cómo la vamos a cambiar? Ahora sí veo a mi policía [vigilando]. Las calles donde se estaban robando las autopartes ya no se las están robando... ya le tengo más confianza a la policía” (jefe de región).

Para el cumplimiento de sus objetivos, el jefe del cuadrante requiere la cooperación de sus subalternos. El fomento de la cultura de la denuncia también incluye la denuncia contra los malos policías. Uno de los objetivos no escritos de los gabinetes es lograr la cooperación de los habitantes para controlar al policía de cuadrante. Para lograr la disminución de los índices delictivos no solamente se requiere más vigilancia y la denuncia de actos de criminalidad, también es necesario purgar a los malos policías: “Les pedimos a ustedes que sean nuestros ojos para verificar que los policías cumplan con sus funciones” (jefe de sector).

Lo anterior explicaría por qué la participación de los policías de cuadrante es tan discreta. Los mandos desean utilizar los gabinetes como fuente de información e instrumento de control sobre sus subordinados. Las reuniones de gabinete tienen un objetivo dual. Al territorio que limita el campo de acción de los policías de cuadrante se agrega el control de la jerarquía vía la información recopilada a través de la población. La información que obtiene el mando en los gabinetes le permite tener elementos para gestionar sus recursos humanos. Cada jefe de sector posee las atribuciones para reasignar a sus subalternos en los distintos cuadrantes en que se divide el sector. Estos cambios son vividos como premios o sanciones, dado que hay mejores lugares para trabajar que otros: por los riesgos o las potenciales “rentas” que se puedan obtener. En entrevistas pudimos comprobar que los policías de cuadrante tratan de vender sus servicios de seguridad o incluso extorsionar a los comercios de su zona. En la represión y atemperación de estas prácticas, el propio mando se juega su continuidad. Su desempeño es evaluado periódicamente. Cada semana, el área de información e inteligencia policial organizan una junta en la que se evalúa la eficiencia policial y los indicadores delictivos de la ciudad. En estas reuniones participan las máximas instancias de decisión de la Secretaría de Seguridad, la Procuraduría, el Sistema Penitenciario y el Centro Comando (C5). Ahí se ajustan las estrategias de seguridad y se toman medidas contra los mandos que no están obteniendo los resultados esperados. Las sanciones pueden ir desde la corrección disciplinaria, la mutación de territorio, pasando por la suspensión hasta la destitución del cargo. En suma, lo anterior demuestra que las relaciones

con la población y la obtención de información significan un recurso valioso para los mandos policiales que lo mismo la utilizan para controlar a su base operativa que para obtener información relevante que les permita tener un mejor desempeño y evitar sanciones por parte de su jerarquía. En la siguiente sección se analiza esta relación desde la perspectiva de la población.

La perspectiva de la población: clientelismo, interacción y cooperación

Desde la perspectiva del público de los gabinetes de seguridad, las observaciones indican que existen básicamente dos tipos de participantes. Los participantes puntuales y los asistentes asiduos. Los primeros son vecinos que traen al gabinete una solicitud en particular, que al ser escuchada y canalizada no regresan. La participación de los vecinos se ha visto dificultada por la falta de difusión, los horarios y el carácter itinerante de las reuniones. El público en general desconoce la existencia de los gabinetes de seguridad.

En la segunda categoría de participantes se ubican los representantes de manzana o de colonia. La legitimidad y representatividad de estos actores es ambigua. Al momento de realizar las observaciones no se habían celebrado elecciones para nombrar ningún representante comunitario en la ciudad. Incluso poco después, en marzo de 2020, cuando se realizaron comicios para elegir representantes ciudadanos se observó una participación marginal.

Los líderes locales se desempeñan como *brokers* (Stokes et al., 2013), es decir, individuos que conectan las demandas de los vecinos con las autoridades. Aunque las reuniones formalmente tienen como eje central la seguridad, en realidad funcionan como una oficina de gestión. Los líderes aportan solicitudes, quejas y denuncias. Entre las solicitudes destacan los servicios públicos de alumbrado público, bacheo, de limpia, desazolve, podas de árboles, banquetas, recolección de basura, albañales y retiro de publicidad. Los líderes también utilizan los gabinetes para plantear distintas problemáticas vinculadas al uso del espacio público: conflictos con vendedores ambulantes, personas en situación de calle, vecinos ruidosos, bloqueos de cocheras, quejas contra filmadoras e inmobiliarias. En materia de seguridad se hacen denuncias contra personas sospechosas y solicitudes de vigilancia en ciertas calles. También realizan denuncias contra cantinas ilegales, giros negros o narcomenudeo. Estas últimas son realizadas después que la reunión ha concluido. Los policías recomiendan la cautela entre los habitantes. “No se sabemos quiénes pueden estar en la reunión”

(jefe sector). El sigilo tiene sustento. A lo largo de las observaciones se recabaron varios testimonios de habitantes que recibieron amenazas, incluso agresiones físicas cuando denunciaron situaciones en su vecindario. Si un vecino menciona un “punto rojo”, los policías lo detienen inmediatamente, solicitando que exponga su tema después de concluida la reunión, al abrigo de oídos y miradas ajenas. Lo anterior refleja el carácter secreto de las cuestiones asociadas con el crimen organizado, pero también refleja la división de trabajo de la función policial. La policía sectorial se dedica principalmente a la disuasión y, en su caso, a la detención de individuos en flagrancia. En las cuestiones de crimen organizado, la labor de la policía sectorial consiste, por lo que se infiere en las observaciones, en transmitir la información a los cuerpos especializados o, en su defecto, a la policía de investigación. En una reunión, un jefe de sector evocó la existencia de fuerzas especiales dedicadas a intervenir cuando se detecten casas de seguridad o venta de narcóticos. Este agrupamiento, aunque está adscrito a la Subsecretaría de Operación Policial, no se detectó que tenga una relación directa con la policía sectorial. El vínculo y los mecanismos de coordinación entre las policías preventivas, judiciales y agrupamientos especializados en la lucha contra el crimen organizado no quedan claros, al menos no con los datos obtenidos en el trabajo de observación, por lo que merecería profundizarse esta línea en fases sucesivas de la investigación.

Regresando con la labor de mediación de los líderes vecinales, en principio, ésta no tendría razón de ser. Las administraciones de la alcaldía y del gobierno central poseen distintas ventanillas para atender las solicitudes de su población. La existencia de estos *brokers* se explica por dos razones. La primera es el desconocimiento de la población con respecto al cuadro normativo y los procesos que rigen a la administración pública. Esto se relaciona con la cultura política: la población se interesa poco a la política y el funcionamiento del gobierno. La segunda es un tema de percepción. Los habitantes no tienen tiempo o simplemente no desean pagar el precio que implica comprender los mecanismos institucionales puestos a su disposición para interactuar con las oficinas gubernamentales. Por ello, los líderes son percibidos como la manera más rápida e inmediata para resolver sus problemas. Así, los líderes proporcionan a la población una alternativa a la relación burocrática impersonal que en términos legales debería regir la relación gobierno-sociedad.

A diferencia de los colonos que llegan libremente a las sesiones de gabinete, los líderes son personajes reconocidos de los distintos servicios gubernamentales de la alcaldía. En algunos casos su activismo social data desde los sismos de 1986. Si no todos los líderes tienen la misma antigüedad, lo cierto es que las interacciones entre las autoridades y los líderes reflejan un nivel de familiaridad que solo es visible en

relaciones que se construyen a lo largo del tiempo, a partir del trabajo conjunto. Las interacciones reflejan una relación jerárquica implícita. Los líderes dependen de los funcionarios para ofrecer soluciones a los problemas planteados por los vecinos, pero también los funcionarios son dependientes de los líderes para hacer llegar al público información sobre nuevos programas: el inicio de campañas (de vacunación, de cultura, de nutrición, de poda de árboles, manejo de heces y esterilización caninas). También requieren su apoyo para impulsar proyectos que podrían generar controversia o resistencia por parte de la población. Lo anterior refleja que las estructuras del gobierno de la ciudad necesitan el apoyo de los liderazgos locales a fin de interactuar con la ciudadanía. En esta relación, los líderes compiten entre sí para atraer hacia sus territorios las ayudas de las autoridades e instrumentalizan estas relaciones tanto material como simbólicamente. En el primer caso fue posible identificar liderazgos que están vinculados a organizaciones de base, cuyos miembros poseen vínculos con partidos políticos de izquierda, con el Instituto Electoral de la Ciudad de México, así como con el Consejo de la Alcaldía del territorio en observación. Estas informaciones nos permiten inferir que los miembros de estas organizaciones tienen incentivos para utilizar su trabajo de mediación como un vehículo para construir su eventual base electoral. Aunque las observaciones también señalan la existencia de otro perfil de líderes que no están afiliados a organizaciones de base ni poseen vínculos con partidos políticos o autoridades, cuya principal motivación reside en los aspectos simbólicos de reconocimiento social que conlleva esta actividad. Lo anterior indica que el clientelismo es un medio de regulación que puede o no estar vinculado con un objetivo político-electoral. Esta es otra pista de investigación que merecería ser profundizada más adelante.

En materia de seguridad, las relaciones con los policías responden a los mismos criterios descritos arriba. Se trata de relaciones interdependientes y asimétricas de las que cada una de las partes obtiene alguna ventaja o beneficio. En esta relación, el policía se asegura una base de apoyo para cumplir con las exigencias de la jerarquía a la vez de permitirle controlar la base operativa. Los habitantes, por su parte, obtienen servicios de seguridad y el apoyo policial para fines personales o en beneficio de su clientela.

Entre los apoyos que son particularmente valorados por los habitantes destacan la respuesta rápida ante situaciones de emergencia, el patrullaje en ciertas calles, la instalación permanente de policías en ciertas áreas y su eventual apoyo en las disputas por el espacio público que cotidianamente enfrenta a los vecinos contra los vendedores ambulantes, las personas en situación de calle, los franeleros y demás población flotante que se desplaza cotidianamente por las calles de las colonias. Las

relaciones e interacciones entre los policías y los líderes son cotidianas, aunque su duración y continuidad son inciertas.

Por ejemplo, el mando de la zona junto con los jefes de sector y de departamento fueron cesados inopinadamente después de poco más de tres años de servicio. Este cambio abrupto en la estructura de mandos desencadenó una serie de filtraciones en la prensa que denunciaban actos de corrupción de la cúpula policial, así como manifestaciones de protesta organizadas por los líderes ciudadanos de varias colonias que movilizaron a los vecinos para que se plantaran en las oficinas de la Secretaría de Seguridad Ciudadana exigiendo: “que regresen, que regresen nuestros mandos”.

Para desactivar este conflicto, el subsecretario de operación policial recibió personalmente a la comitiva de representantes ciudadanos. En esa reunión dejó entrever que el cambio de mandos se justificaba por un trabajo de inteligencia: “no crean que todo estaba perfecto”. Además, ofreció puertas abiertas, se comprometió a darle continuidad a los chats de seguridad y prometió atender todas sus solicitudes. Por último, les pidió un voto de confianza para él y para sus mandos.

Este evento ilustra, a la vez, la profundidad y la mecánica de las relaciones entre la población y los mandos policiales. En este caso, el cambio de la estructura de mandos afectaba los equilibrios y acuerdos alcanzados hasta ese momento. Visto desde la perspectiva de los líderes representaba un costo alto, porque implicaba iniciar una relación desde cero. En el fondo, la protesta buscaba preservar un *statu quo* evaluado como conveniente por los líderes vecinales. El ofrecimiento del subsecretario desactivó el conflicto porque sentó las bases de una nueva relación en la que encontraron acomodo los intereses de las dos partes. Por un lado, los líderes aseguraron el reconocimiento de la autoridad como interlocutores válidos en la mediación de las demandas de la población. Por otro lado, la cúpula policial desactivó la resistencia de la población organizada y facilitó la incrustación de un nuevo equipo de mandos en toda la zona. En suma, este acuerdo funcionó porque era beneficioso para las dos partes.

Un aspecto que conviene remarcar es el énfasis que manifestaron los líderes por mantener el uso de grupos de discusión como vía de comunicación con los policías adscritos a su territorio. En la última sección del texto se analizan las implicaciones del uso de estos grupos en las relaciones policía-población.

El grupo WhatsApp seguridad: una iniciativa de abajo hacia arriba

En nuestro terreno de investigación, el uso de los chats de discusión es recurrente. En las reuniones del gabinete fueron varios los líderes que mencionaron esta herramienta que permite la interacción instantánea entre policías y población. El grupo analizado corresponde a una colonia de nuestro terreno de investigación, que fue fundado por un representante ciudadano, aunque su gestión está bajo la responsabilidad de tres vecinos. Desde su creación, el grupo ha contado con la presencia de los policías de cuadrante y sus mandos, quienes supervisan las acciones de sus subalternos. El grupo se renueva con la entrada y salida de los habitantes de la colonia como de los policías, es decir, se renueva cuando se producen cambios en la estructura policial y la adhesión o baja de los vecinos.

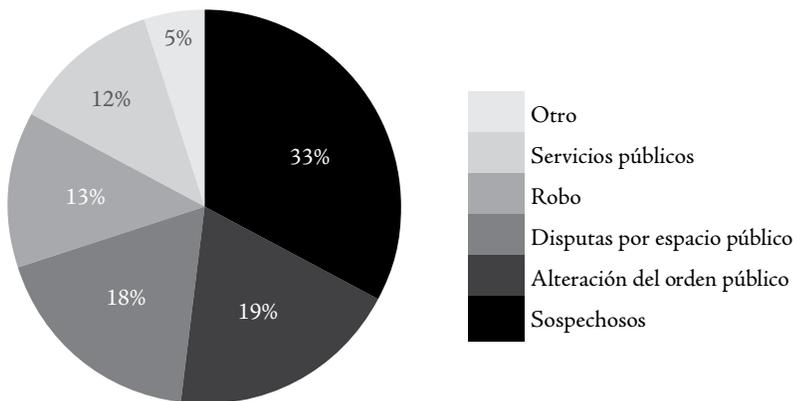
El uso de WhatsApp en el tratamiento de cuestiones de seguridad ha tenido buena respuesta entre la población de la colonia. A la fecha existen tres grupos de discusión: dos vinculados al comité de vecinos y otro más creado de manera independiente. En general, la interacción virtual en temas comunitarios es una práctica corriente en la colonia observada. Además de los grupos de seguridad, se crearon redes sociales en los temas de mascotas, servicios urbanos, negocios y temas generales. Existe además una página de Facebook y otros grupos que utilizan la aplicación Telegram como medio de interacción.

Una de las características centrales del grupo de discusión ha sido el estricto apego al tema motivo de su creación: la seguridad. Para ello, el fundador estableció reglas estrictas de funcionamiento. Así, desde el inicio se dejó en claro que la finalidad del chat era asegurar la respuesta inmediata a emergencias (accidentes, robo, incendio, derrumbe, explosión, fuga de gas, secuestro, heridos y muertos). Para ello se pidió que en los mensajes se especificara el problema, la calle y número además de la fotografía del evento, y además, que el lenguaje utilizado entre los policías y vecinos fuera amable y cortés. Se prohibieron los envíos de publicidad, propaganda política y religiosa, mensajes de odio, de racismo o cualquier tipo de discriminación, chistes, cadenas, chismes, gifs, memes, audios y emoticones. Finalmente, se estableció que cualquier persona que no cumpliera con estas reglas de convivencia sería expulsada del chat. Estas reglas han sido aplicadas estrictamente.

A pesar de las reglas impuestas, sorprende la variedad de temáticas tratadas que van mucho más allá del evento criminal. Muchos de las temáticas abordadas en los comités de seguridad se repiten en los grupos de discusión. Con la diferenciación que se agregan algunos nuevos que implican inmediatez en la respuesta.

La **gráfica 1** sintetiza los resultados del análisis realizado. Como se puede constatar, la principal problemática que moviliza las relaciones población-policía tiene que ver con los reportes de personas o actividades “sospechosas” (33%). En esta categoría se incluyen básicamente dos aspectos. El primero tiene que ver con situaciones que generan duda entre los vecinos y que a su juicio merecerían ser investigadas por los policías: portones abiertos, autos encendidos sin ocupantes, paquetes abandonados. El segundo está asociado con las personas cuya presencia genera suspicacia entre los colonos: personas estacionadas enfrente de sus domicilios, individuos que toman fotos o hacen anotaciones, personal con uniforme de Telmex o CFE que trabajan a altas horas de la noche y personas en situación de calle o individuos que “contrastan con el paisaje urbano”. Este último tipo de reporte ilustra los juicios clasistas presentes en la sociedad mexicana, en cuya cultura permanece la asociación entre pobre y criminal, es decir, lo que Piccato ha denominado la criminalización de las clases populares. En estas situaciones, los policías verbalizan y verifican la legitimidad de los individuos reportados, incluso si esto significa una violación a las garantías individuales de libre tránsito consagradas en la Constitución. En general, este tipo de reportes son falsas alarmas. Los policías que atienden estos mensajes reportan sin novedad o que las personas ya no se ubicaban en el lugar señalado.

GRÁFICA 1.
Tipos de interacciones población-policía



Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de las interacciones policía-población de un grupo de discusión de WhatsApp en una colonia de la Ciudad de México, enero de 2019 a enero de 2020.

El segundo aspecto más reportado son las alteraciones al orden público (19%), es decir, discusiones o peleas en la vía pública; personas en estado de ebriedad causando escándalo y quejas por ruido excesivo. En los dos primeros casos, los patrulleros acuden al lugar de los hechos e informan que las personas ya se habían retirado o separan a los rijosos. De acuerdo con lo que reportan en el chat, la intervención de los policías se detiene ahí porque las partes en conflicto no desean denunciar. Por lo que se refiere a las quejas contra otros vecinos y negocios de la zona por ruido excesivo de fiestas y/o eventos sociales, la respuesta de los policías es más errática. Pueden señalar que canalizan la solicitud a la Procuraduría Social, instancia encargada de dirimir las controversias vecinales o asistir al domicilio y solicitar a los asistentes disminuir el volumen. En estos casos, la policía solo puede recomendar, no obligar, por lo que los quejosos se sienten frustrados en este tipo de situaciones.

Las disputas por el espacio público ocupan la tercera posición (18%). Las calles y banquetas de la ciudad atestiguan una batalla constante. Los vecinos soy muy activos en la defensa de lo que consideran su justo derecho. No dudan en acudir con los policías para que los apoyen en sus disputas contra las “personas que vienen de fuera” y que buscan regentar los espacios de estacionamiento en la vía pública, establecer nuevos negocios de comida callejera o invadir las aceras y accesos de estacionamiento. Es una disputa permanente y sin fin. Los vecinos, más que los policías, se han convertido en los principales vigilantes del espacio público. Muchas de las denuncias de este tipo conciernen a colonos que buscan desalojar a un comerciante o franelero en particular. La intervención de la policía es permanente pero infructuosa, al menos a los ojos de los quejosos. Las personas desalojadas eventualmente regresan a sus espacios de trabajo. Algunos vecinos en entrevista señalaron que los policías están coludidos con los franeleros y comerciantes. Aluden a acuerdos secretos entre los líderes de los informales y los policías, quienes reciben rentas ilegítimas (en especie o efectivo) a cambio de dejarlos en la calle. Los policías, por su parte, argumentan que están atados de manos. Lo que para el público es una infracción, al no estar tipificada en el código penal, solo puede ser sancionada, por el juez cívico, con una multa equivalente de una a 10 veces la unidad de medida (\$84.94) o arresto de seis a 12 horas o trabajo comunitario de tres a seis horas. Ya sea por acuerdos informales, sea por la normatividad, lo cierto es que las diferencias entre los residentes y los trabajadores informales se perpetúa a lo largo del tiempo.

Las denuncias por robo no ocupan sino el cuarto sitio de las interacciones totales (13%). En esta categoría se incluyen básicamente dos tipos de situaciones. La primera tiene que ver con denuncias de robo de autopartes, “cristalazos” o carteristas. Se trata de robos patrimoniales en los que las víctimas no estuvieron presentes o fueron

conscientes del robo después de haberse consumado el hecho. En estos casos, la comunicación con la policía busca alertar sobre lugares, horarios y *modus operandi* de los ladrones que están activos en la colonia. Aunque también, indirectamente, se trata de quejas que buscan incrementar la presencia policial en ciertas calles. La segunda está relacionada con el reporte de robos en curso de realización. En el transcurso del año los vecinos reportaron cuatro robos a negocios de la colonia. Gracias a la rápida intervención de la policía en tres de los cuatro casos, los ladrones huyeron frustrándose el asalto y en uno de ellos se logró la captura de los asaltantes. Si bien cuantitativamente el número de robos evitados no es significativo, simbólicamente mejoraron la imagen del policía frente a la población. La rápida actuación de los policías en todos los casos fue ampliamente celebrada y reconocida por varios vecinos ajenos a los negocios directamente afectados.

Por otra parte, las fallas en los servicios públicos ocupan la quinta posición en cuanto a las causas que llevan a la población a interactuar con la policía (12%). Las fugas de gas y agua, fallas en el alumbrado público o peligro de derrumbe de árboles son peticiones comunes. En estos casos, la policía solo actúa como puente entre la ciudadanía y los servicios administrativos especializados de cada área. Un caso particular es cuando existen fallas en el alumbrado público y realizan rondines suplementarios en las horas de oscuridad en las calles o áreas afectadas. Aquí también se incluyen denuncias por problemas de tránsito como accidentes automovilísticos o embotellamientos. Como en los casos anteriores, la actuación policial se limita a transferir la solicitud al departamento de tránsito o los servicios de emergencia médica.

En sexto lugar se ubican eventos excepcionales como solicitudes de información, faltas a la moral y quejas contra policías de cuadrante. Por lo común, los vecinos evitan hablar mal de los policías. Si hay críticas, estas se manifiestan en otros grupos de discusión. Por ejemplo, en el grupo de asuntos generales se ha señalado abiertamente a policías de tránsito por actos de corrupción. Estas denuncias no tuvieron repercusiones contra los oficiales involucrados, en gran parte por el desconocimiento de los caminos institucionales para canalizar las denuncias ciudadanas. A pesar de estos actos de corrupción, la percepción ciudadana de la actuación policial es positiva. Entre los calificativos utilizados por los entrevistados en su relación con la policía destacan las palabras: rapidez y amabilidad.

Por último, un aspecto que no aparece en la gráfica son las comunicaciones de los policías hacia la población. Las interacciones policía-población, que representan alrededor de 10% de las interacciones totales, engloban básicamente comunicados en los que se avisa a la población de recorridos, fotos de presuntos delincuentes y

captura en flagrancia de ladrones de autopartes, carteristas y asaltantes a transeúntes. En general, la recepción de este tipo de información es muy bien recibida por los habitantes. En la emisión de mensajes participan tanto personal operativo como mandos, con la diferencia de que estos últimos pueden llegar a enviar mensajes incitando la colaboración con la policía o mensajes de cortesía, donde se presentan y se ponen a la orden de los miembros del grupo de discusión.

En suma, independientemente de si el emisor del mensaje es un civil o un policía, una de las enseñanzas del análisis es que el envío y la recepción de mensajes instantáneos es un lubricante que facilita las interacciones. Entre las características de este modo de interacción conviene destacar cinco aspectos:

1. El combate a la criminalidad no representa más que un aspecto, entre muchos otros, de las relaciones entre la población y la policía. La población acude al policía como su primer referente de autoridad, independientemente de si esta es o no el canal adecuado para tratar su problemática. El policía de proximidad cumple así el rol de puente en las interacciones entre distintos grupos de la sociedad y a la vez de vínculo entre la autoridad y la población.
2. Desde la perspectiva de la población existe libertad para unirse o abandonar el grupo. Para el ingreso, la sola restricción es el cupo máximo manejado por WhatsApp de hasta 1280 personas.
3. Se trata de intercambios abiertos, visibles a una gran cantidad de actores, pero al mismo tiempo permiten cierto anonimato. Esto último ayuda a superar ciertas barreras de clase social, género, preferencia sexual que podrían dificultar las relaciones policía-población.
4. Otro elemento que ayuda a la fluidez de las relaciones es la posibilidad de vinculación sin la necesidad de entrar, al menos en un inicio, en una relación cara a cara. El primer contacto ocurre en el sitio de discusión. Es una relación directa pero virtual. El costo emocional y el tiempo invertido son mínimos. Tanto el policía como el ciudadano interactúan directamente solo si la problemática es evaluada por los dos actores como relevante.
5. Aunque se trata de una relación abierta, no se trata ni mucho menos de una relación sin reglas ni controles. El éxito de este mecanismo de interacción se explica por las reglas de convivencia y el celo con que estas han sido aplicadas por los administradores del grupo de discusión. Por otro lado, la aplicación de controles blandos (panóptico) aplicados por la jerarquía aseguró el involucramiento y participación permanente de los policías.

Consideraciones finales

En México predomina la cultura de la desconfianza. La desconfianza no se limita a la policía, sino que se extiende al conjunto del aparato gubernamental. La policía, vista como organización, desconfía de sí misma y de sus interlocutores sociales. Solicita su apoyo para obtener información, pero mantiene distancia en sus interacciones. Manda a sus bases operativas al terreno, pero despliega varios mecanismos formales e informales para controlar sus acciones. Pide a los ciudadanos que sean sus ojos, pero el cerebro, la construcción de modelos de intervención y la toma de decisiones se mantiene en la cúpula dirigente. Por otro lado, la población solicita y demanda servicios de seguridad, pero mantiene su percepción negativa de los policías. Desea vivir en un entorno seguro, pero desconoce las reglas del juego institucional para relacionarse y exigir rendición de cuentas a sus autoridades. Uno de los aportes del presente estudio es que el análisis de las relaciones policía-población habría que abordarlo por capas. Lo que se acaba de mencionar no es más que la capa más exterior.

Al profundizar el análisis queda en evidencia que la política de seguridad en lugar de promover un acercamiento auténtico con la población, está orientada principalmente hacia la aplicación de medidas disuasivas. Existe un énfasis en la presencia policial en las calles y el trabajo policial es evaluado en función de criterios de desempeño. El acercamiento con la población denota un claro objetivo instrumental: la obtención de información como insumo para asegurar el control sobre el territorio y el personal operativo. Ahora bien, la puesta en evidencia de las apuestas o, dicho de otro modo, lo que cada actor se juega en su relación con el otro, deja de manifiesto que la estrategia dominante, tanto para la población como para los policías, será cooperar y velar por los intereses del otro. Pero esta cooperación no es directa ni abierta. El contexto de baja confianza influye para que tanto los policías como la ciudadanía prefieran relacionarse a través de intermediarios y no de contactos cara a cara. Las relaciones no se producen de manera directa sino preferentemente por intermedio de una tercera persona o, en su caso, de una aplicación informática. El jefe de sector prefiere pasar por los líderes comunitarios; el ciudadano prefiere denunciar por vía de los grupos de discusión. Los policías de cuadrante prefieren interactuar con individuos específicos en lugar de presentarse en cada uno de los domicilios de su sector.

Ante las preguntas que motivaron el presente estudio: ¿en qué medida continúa siendo válido considerar este tipo de relaciones como antagónicas y de extrema desconfianza? Y ¿si es posible el establecimiento de relaciones de confianza entre los ciudadanos y la policía? La respuesta es: depende del nivel de profundidad en

el que se realice el análisis y depende de la puesta en evidencia de las estrategias de los actores que participan en la relación.

En la literatura, las organizaciones sociales de base y los arreglos de tipo clientelista han sido vinculados a prácticas de corrupción y sobrerrepresentación de intereses partidistas o individuales sobre los intereses de la colectividad. En nuestro estudio se pudo observar efectivamente la captura de la policía para fines privados. Aunque también se observó que gracias al trabajo de los *brokers* varias necesidades legítimas de las colonias y localidades fueron transmitidas y atendidas por las autoridades. La mediación es así una solución subóptima, cierto, pero solución al final.

La confianza no se genera espontáneamente ni por decreto, su construcción está relacionada con un trabajo continuo de relaciones de mutuo apoyo a lo largo del tiempo. En estricto sentido, la duración de las relaciones observadas está sujeta a una gran cantidad de situaciones aleatorias. Los cuadros policiales son transferidos regularmente hacia otros territorios para evitar que se generen vínculos perniciosos. Esta práctica, paradójicamente, también evita que se profundicen interacciones con la población que podrían derivar en una lucha más efectiva contra la inseguridad.

Por lo anterior, el grupo de discusión es sumamente sugerente. Se trata de una iniciativa de abajo arriba, surgida por iniciativa del liderazgo local, pero cuya dinámica trasciende el control de los liderazgos y la policía. La inmediatez, la libertad de entrada y salida, las relaciones iteradas, al menos desde la perspectiva de la población, implica un nuevo tipo de relaciones de cooperación. Una pista de investigación, a desarrollar en un futuro, sería averiguar en qué medida este tipo de relaciones derivan en denuncias formales y en un involucramiento más profundo de los ciudadanos en el proceso de la aplicación de la justicia. Además, es necesaria la ampliación de la investigación en otros territorios a fin de dilucidar la ejemplaridad o la singularidad de la observación aquí presentada.

Referencias bibliográficas

- Aguayo, Sergio
2014 *La Charola. Una historia de los servicios de inteligencia en México*, México, Editorial Ink [libro electrónico].
- Alvarado, Arturo
2012 *El tamaño del infierno. Un estudio sobre la criminalidad en la zona metropolitana de la Ciudad de México*, México, El Colegio de México.
- Alvarado, Arturo y Carlos Silva
2011 “Relaciones de autoridad y abuso policial en la Ciudad de México”, *Revista Mexicana de Sociología*, 73(3), pp. 445-473. DOI: <http://dx.doi.org/10.22201/iis.01882503p.2011.3.28724>
- Arteaga, Nelson, Alberto Medina y Adrián López
1998 *Policía y corrupción: el caso de un municipio en México*, México, Plaza y Valdés.
- Astorga, Luis Alejandro
2005 *El siglo de las drogas: el narcotráfico, del Porfiriato al nuevo milenio*, México, Plaza y Janés.
- Azaola, Elena
2006 *Imagen y autoimagen de la policía en la Ciudad de México*, México, Ediciones Coyoacán.
- Baier, Annette
1986, “Trust and Antitrust”, *Ethics*, 96, pp. 231-260. DOI: <https://doi.org/10.1086/292745>
- Beaud, Stéphane y Florence Weber
1998 *Guide de l'enquête de terrain*, París, Éditions la Découverte.
- Bittner, Egon
1970 *The Functions of the Police in Modern Society. A Review of Background Factors, Current Practices, and Possible Role Models*, Maryland, National Institute of Mental Health Center for Studies of Crime and Delinquency.
- Bowling, Benjamin, Robert Reiner, James Sheptycki
2018 *The Politics of the Police*, Nueva York-Glasgow, Oxford University Press.
- Consulta Mitofsky, 2018, *México: confianza en las instituciones*
2018 Consultado en: <http://consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/mexico-opina/item/1084-confianza-instituciones-mx-2018>.

- Gambetta, Diego
 2005 “Confiance”, en Raymond Boudon, Philippe Besnard, Mohamed Cherkaoui y Bernard-Pierre Lécuyer, *Dictionnaire de Sociologie*, París, Larousse.
- Buffington, Robert
 2000 *Criminal and Citizen in Modern Mexico*, Estados Unidos, University of Nebraska Press.
- Cook, Karen, Russell Hardin y Margaret Levi
 2005 *Cooperation Without Trust*, Nueva York, Russell Sage Foundation.
- Davis, Diane
 2006 “Undermining the Rule of Law: Democratization and the Dark Side of Police Reform in Mexico”, *Latin American Politics and Society*, 48(1), pp. 55-86. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2006.tb00338.x>
- Delpeuch, Thierry, Jacqueline Ross y Françoise Bonnet
 2017 “Les analyses sociologiques des relations police-population: vers une reconnaissance de la variété des pratiques policières”, *Droit et Société*, 97, pp. 457-468. DOI: <https://doi.org/10.3917/drs.097.0457>
- Foster, Janet
 2003 “Police cultures”, en Tim Newburn (ed.), *Handbook of Policing*, Devon, Willan Publishing, pp. 196-227.
- González, José
 1983 *Lo negro del negro Durazo: la bibliografía criminal de Durazo, escrita por su Jefe de Ayudantes*, México, Editorial Posada.
- Hardin, Russell
 1993 “The Street-Level Epistemology of Trust”, *Politics and Society*, 21, pp. 505-529. DOI: [10.1177/0032329293021004006](https://doi.org/10.1177/0032329293021004006)
- Hough, Mike; Jonathan Jackson, Ben Bradford, Andy Myhill y Pail Quinton
 2010 “Procedural Justice, Trust and Institutional Legitimacy”, *Policing*, 4(3), pp. 203-210. DOI: <https://doi.org/10.1093/policing/paq027>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)
 2017 *Encuesta Nacional de Estándares y Capacitación Profesional Policial (ENECAP)*, Ciudad de México, México, INEGI. Consultado en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enecap/2017/>
- INEGI
 2019 *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE)*. Principales resultados, México, INEGI. Consultado en:

https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2019/doc/envipe2019_presentacion_nacional.pdf

INEGI

- 2019 Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG). Principales resultados, México, INEGI. Consultado en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2019/doc/encig2019_principales_resultados.pdf

Jobard, Fabien y Jacques de Maillard

- 2015 *Sociologie de la police. Politiques, organisations, réformes*, París, Armand Colin.

La Jornada

- 2019 “No hay vuelta atrás en remoción de mandos en SPP: Sheinbaum”, *La Jornada*, 4 de enero. Consultado en: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/capital/2019/01/04/2019cno-hay-vuelta-atras2019-en-remocion-de-mandos-en-ssp-sheinbaum-948.html>

Latinobarómetro

- 2018 *Informe 2018*, Santiago de Chile, Corporación Latinobarómetro. Consultado en: <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

Müller, Markus-Michael

- 2010 “Community Policing in Latin America: Lessons from Mexico City”, *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 88, pp. 21-37. DOI: <http://doi.org/10.18352/erlacs.9594>

Paj, Waddington

- 1999 “Police (canteen) sub-culture. An appreciation”, *British Journal of Criminology*, 39(2), pp. 287-309. DOI: <https://doi.org/10.1093/bjc/39.2.287>

Piccato, Pablo

- 2010 *Ciudad de sospechosos: crimen en la ciudad de México, 1900-1931*, México, Publicaciones de la Casa Chata, CIESAS/Conaculta.

Ríos, Arturo

- 1983 *El “entre” policiaco*, México, Editores Asociados Mexicanos.

Reiss, Albert

- 1971 *The Police and the Public*, New Haven, Yale University Press.

Rohlfes, John

- 1983 *Police and Penal Correction in Mexico City, 1876-1911: A Study of Order and Progress in Porfirian Mexico*, tesis de doctorado inédita, Tulain University.

- Ruiz, Miquel y Elena Azaola
 2014 “Cuadrar el delito. Corrupción institucional y participación de policías en el secuestro en México”, *Perfiles Latinoamericanos*, 44, pp. 91-112. DOI: 10.18504/PL2244-091-201
- Sabet, Daniel
 2012 *Police Reform in Mexico. Informal Politics and Challenge of Institutional Change*, Stanford CA, Stanford University Press.
- Sabet, Daniel
 2013 “Corruption or Insecurity? Understanding Dissatisfaction with Mexico’s Police”, *Latin American Politics and Society*, 55(1), pp. 22-45. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2012.00182.x>
- Secretaría de Seguridad Ciudadana
 2019 *Informe de actividades marzo 2018-febrero 2019*, México, SSC. Consultado en: www.ssp.df.gob.mx/Transparenciassp/sitio_sspdf/
- Silva, Carlos
 2008 *Policía y encuentros con la ciudadanía en Ciudad Nezahualcóyotl*, tesis de doctorado inédita, El Colegio de México.
- Skolnick, Jerome
 1966 *Justice without Trial: Law Enforcement in a Democratic Society*, Nueva York, John Wiley & Sons.
- Stokes, Susan, Thad Dunning, Marcelo Nazareno y Valeria Brusco
 2013 *Brokers, voters and clientelism*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Suárez de Garay, María Eugenia
 2009 *Los policías: una averiguación antropológica*, México, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente. Consultado en: <https://rei.iteso.mx/bitstream/handle/11117/3842/9786079473587.pdf?sequence>
- Sunshine, Jason y Tom Tyler
 2003 “The Role of Procedural Justice and Legitimacy in Shaping Support for Policing”, *Law and Society Review*, 37(3), pp. 513-548. DOI: <https://doi.org/10.1111/1540-5893.3703002>
- Tilley, Nick
 2003 “Community Policing, Problem-Oriented Policing and Intelligence-led Policing”, en Tim Newburn (ed.), *Handbook of Policing*, Devon, Willan Publishing, pp. 311-339.
- Tyler, Tom
 1990 *Why People Obey the Law*, New Haven, Yale University Press.
- Wilson, James

1968 *Varieties of Police Behavior*, Cambridge, MA, Harvard University Press.
World Justice Project

2019 Índice de Estado de Derecho en México, 2019-2020. Las 32 entidades bajo la lupa ciudadana, Washington, DC., World Justice Project. Consultado en: <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/special-reports/rule-law-mexico>

Zucker, Lynne

1986 "The Production of Trust: Institutional Sources of Economic Structure, 1840-1920", *Research in Organizational Behavior*, 8, pp. 53-III.

ALEJANDRO VEGA GODÍNEZ

.....
Doctor en Ciencias Sociales por la École Normale Supérieure de Cachan, Francia. Desde 2007 es profesor-investigador del Departamento de Estudios Institucionales de la Universidad Autónoma Metropolitana-Cuajimalpa. Investigador Nacional I del Sistema Nacional de Investigadores (Conacyt). Su publicación más reciente es: "Corrupción y organización policiaca en la Ciudad de México (1997-2012), una aproximación organizacional", en David Arellano Gault y Manlio Castillo Salas (eds.), (2019), *La resbaladilla de la corrupción*, México, CIDE, pp. 217-243.

Citar como: Alejandro Vega Godínez (2021), "Construyendo confianza: claroscurros de las interacciones policía-población en la Ciudad de México", Iztapalapa. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, núm. 90, año 42, enero-junio de 2021, ISSN: 2007-9176; pp. 49-79. Disponible en <<http://revistaiztapalapa.izt.uam.mx/index.php/izt/issue/archive>>.

Obstáculos prácticos, políticos y administrativos para la profesionalización de las policías municipales mexicanas

Practical, Political and Administrative Obstacles to Professionalization of Mexican Local Police

José Manuel Heredia González*

Investigador independiente

<https://orcid.org/0000-0002-9777-0452>

ISSN-0185-4259; e- ISSN: 2007-9176

DOI: <http://dx.doi.org/10.28928/ri/902021/atc4/herediagonzalezj>

Resumen

En México desde 2007 la profesionalización de las corporaciones locales de policía se convirtió en una prioridad para los tres niveles de gobierno. En 2008 el Gobierno Federal estableció el Subsidio para la Seguridad en los Municipios (SUBSEMUN) a través del cual entregaron de 2008 a 2015 más de 1 600 millones de dólares a los principales municipios del país para fortalecer sus policías locales. Sin embargo, los avances fueron insuficientes y en muchos ayuntamientos se mantuvo o incluso aumentó la desconfianza hacia las policías locales y la incidencia de delitos de alto impacto. Este texto investiga cómo se utilizaron los recursos del SUBSEMUN en los ayuntamientos y analiza los obstáculos prácticos, políticos y administrativos que se presentaron durante la implementación de las herramientas de profesionalización impulsadas por el subsidio. Con base en los resultados de la investigación se ofrecen algunas reflexiones sobre el diseño de apoyos para las policías locales.

Palabras clave: policía, política pública, profesionalización, gobiernos locales, subsidios

Abstract

Since 2007, the professionalization of local police departments in Mexico has been a priority for all three levels of government. In 2008, the Federal Government established the Subsidy for Security in the Municipalities (SUBSEMUN), through which it provided more than \$1.6 billion dollars between 2008 and 2015 to the country's largest municipalities to strengthen their local police. However, progress was insufficient, and in many municipalities, the public's distrust of local police and the incidence of high-impact crime remained the same or, in some cases, even increased. This paper investigates how municipalities used SUBSEMUN resources and analyzes the practical, political, and administrative obstacles that arose during the implementation of the professionalization tools promoted by the subsidy. The paper also offers some reflections on the design of subsidies for local police based on the study's findings.

Keywords: police, public policy, professionalization, local governments, subsidies



IZTAPALAPA

Agua sobre lajas

* manu197a@gmail.com

“**¡E**l colmo! Policía municipal y su esposa asaltan Oxxo en Bosques de Manzanilla; vecinos los golpean”, lee el encabezado en un periódico local de Puebla (*Periódico Central*, 2017), un estado vecino de la Ciudad de México, el cual recibió de 2008 a 2015 más de 1 300 millones de pesos (alrededor de 65 millones de dólares) a través de un subsidio federal para profesionalizar sus policías locales. Este tipo de noticias se extienden a todo el territorio mexicano, no solamente narrando la participación de policías municipales en activo en asaltos a tiendas de conveniencia, sino además en robo de autos (Campos, 2017; *Imagen del Golfo*, 2017; *El Herald de México*, 2020), secuestros (*Proceso*, 2017; *Radio Fórmula*, 2017; *SinEmbargo*, 2019), ejecuciones (*La Prensa de Monclova*, 2017; *90 grados*, 2020), entre otros delitos.

La corrupción de la función del policía local en México no es nueva, sino que se remonta a décadas atrás (Davis, 2006). Debido a esto, comenzando en 1994 se promovieron diversas reformas para contar con una política nacional de combate a la delincuencia, y en 2007 se incorporó la profesionalización de las policías municipales como una prioridad. En ese año se aprobó un nuevo programa de seguridad pública, concertado entre los diferentes niveles de gobierno, como respuesta “a la desconfianza de la población hacia las policías locales, al alza en la incidencia de delitos de alto impacto, y a la falta de eficiencia de los cuerpos de policía” (Cámara de Diputados, 2011).

Como parte de este programa, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), órgano federal responsable de la política de seguridad pública en México, estableció en 2008 el Subsidio para la Seguridad en los Municipios (SUBSEMUN)¹ con el objetivo de fortalecer y equipar a las policías locales de los municipios más poblados y con mayores índices de criminalidad del país (SESNSP,

¹ El nombre del subsidio se cambió en años posteriores a “Subsidio a los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal y, en su caso, a las Entidades Federativas que Ejercen de Manera Directa o Coordinada la Función de Seguridad Pública”, pero el SESNSP continuó utilizando las siglas SUBSEMUN.

2011).² De 2008 a 2015 se entregaron apoyos materiales y logísticos a los municipios elegidos para fortalecer aspectos relacionados con la formación policial, el sistema de carrera, el salario de los policías, el equipamiento y los controles de confianza (exámenes para detectar si el policía ha participado en alguna actividad ilegal). Sin embargo, en la mayor parte de los municipios la profesionalización policial continúa siendo un tema pendiente y, en muchos aspectos, con el SUBSEMUN no se consiguió “ningún avance proporcional a los esfuerzos realizados” (Tello, 2013: 307).

¿Por qué no se obtuvieron los resultados esperados con el SUBSEMUN? La hipótesis de este texto es que en los ocho años que estuvo vigente el subsidio existieron obstáculos clave, tanto prácticos como políticos y administrativos, que retrasaron —o anularon por completo— la política de profesionalización de las policías locales. El texto se divide en cinco secciones. En primer lugar, se describe la organización de las corporaciones municipales en México y los apoyos federales que se han establecido históricamente para fortalecerlas. Se describe también el funcionamiento del SUBSEMUN y la principal herramienta de profesionalización promovida por este subsidio: la Carrera Policial. En segundo lugar, se explica la metodología del texto para recabar y analizar información disponible sobre el subsidio en los municipios mexicanos. En tercero, se presentan los resultados de la investigación. Esta sección se subdivide en cinco subapartados, cada uno dedicado a un obstáculo identificado (predilección por el *statu quo*, oposición deliberada, dificultad para identificar e implementar herramientas, condiciones culturales y organizacionales, y esfuerzos por reconstruir la reforma). En cuarto lugar, se presentan buenas prácticas identificadas en la literatura para superar cada uno de los cinco obstáculos descritos en el texto. Finalmente, la conclusión.

Corporaciones policiales en los municipios mexicanos y apoyos federales para fortalecerlas

Desde 1999, el Art. 115 de la Constitución Mexicana otorga a los municipios la facultad exclusiva para ejercer la seguridad pública en su territorio bajo los principios del Art. 21 Constitucional —legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos—. Además, se confiere a los municipios

² A partir de 2016, el SUBSEMUN fue sustituido por el Programa Fortalecimiento a la Seguridad (FORTASEG), el cual continúa hasta el día de hoy (2020) con reglas de operación y requisitos para elegibilidad muy distintos al SUBSEMUN.

la autoridad para “aprobar y modificar los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones”.³ Así, siempre y cuando sigan los principios constitucionales, cada municipio tiene independencia para definir los procedimientos y políticas relativas a sus corporaciones policiales.

Esta autonomía en la gestión de la seguridad pública municipal ha tenido como consecuencia diferencias importantes en el actuar de las policías locales, así como en sus sistemas de ingreso, desarrollo, evaluación, asenso, sanción y separación (Cámara de Diputados, 2011). Históricamente, los intentos de los propios municipios por profesionalizar a sus policías no han logrado resultados positivos ni de largo plazo, principalmente porque estos esfuerzos son reinventados cada tres años al cambiar la administración después de las elecciones locales (Sabet, 2013). Por consiguiente, en México ha prevalecido un entorno generalizado de poca profesionalización en la seguridad pública local, y permanentemente “la situación de las policías municipales es muy precaria, operan con muchas limitaciones y tienen los mismos vicios estructurales que todas las policías nacionales” (Tello, 2013: 295).

En México, las políticas en materia de seguridad pública han sido competencia casi exclusiva del gobierno federal. Las políticas públicas en esta materia, entendidas ampliamente como decisiones para resolver problemas públicos de seguridad y articuladas por medio de acciones y programas con fundamento legal a través de cuerpos administrativos (Aguilar, 1992), son diseñadas principalmente por órganos federales pero implementadas por los gobiernos locales que constitucionalmente son responsables de la seguridad en su territorio. Esta “transferencia” de políticas con grandes objetivos no siempre ha resultado exitosa por las carencias locales, tanto económicas como técnicas y administrativas. Debido a esto y frente a los problemas de las corporaciones locales, el gobierno federal, a través de diversas dependencias como el SESNSP, ha establecido diferentes apoyos para ayudar a mejorar los cuerpos de seguridad pública de los municipios (véase cuadro 1). Estos apoyos han tenido como objetivo principal el fortalecimiento de los municipios y los estados con equipamiento, modernización, y la profesionalización administrativa de sus corporaciones policiales (Meyer, 2014).

³ Reforma al Art. 115 constitucional. *Diario Oficial de la Federación* (23/12/1999); Carbonell (2004).

CUADRO I.

Apoyos federales para la seguridad pública en México

<i>Nombre</i>	<i>Beneficiarios</i>	<i>Objetivos</i>	<i>Periodo</i>
Fondo de Seguridad Pública en el Estado (FOSEG)	32 entidades federativas	Financiamiento de las acciones en materia de seguridad pública necesarias para el funcionamiento eficaz del Sistema Nacional de Seguridad Pública. http://www.cefp.gob.mx/notas/2009/nota-cefp0162009.pdf	1998-2012
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los estados y del Distrito Federal (hoy Ciudad de México) (FASP)	32 entidades federativas y municipios elegidos por la entidad	Profesionalización policial, equipamiento, mejoramiento de la infraestructura, establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones e informática	1999-
Subsidio para la Seguridad en los Municipios (SUBSEMUN)	Municipios y entidades federativas que ejercen la función de seguridad pública a nivel municipal	Profesionalización policial, equipamiento, mejoramiento de la infraestructura, establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones e informática, desarrollo de políticas públicas para la prevención social del delito	2008-2015
Subsidio a las entidades federativas para el fortalecimiento de sus instituciones de seguridad pública en materia de mando policial (SPA)	32 entidades federativas	Profesionalización policial, establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones e informática, desarrollo de políticas públicas para la prevención social del delito	2011-2015
Subsidio de apoyos a las entidades federativas en materia de seguridad pública (PROASP)	32 entidades federativas	Desarrollo de políticas públicas para reducir los índices delictivos de los delitos de mayor impacto social	2012

<i>Nombre</i>	<i>Beneficiarios</i>	<i>Objetivos</i>	<i>Periodo</i>
Programa Fortalecimiento a la Seguridad (FORTASEG)	Municipios y entidades federativas que ejercen la función de seguridad pública a nivel municipal	Profesionalización policial, equipamiento, formación continua en materia de Sistema de Justicia Penal Acusatorio, construcción de infraestructura	2016-

Fuente: elaboración propia con base en documentación del SESNSP y Delgado (2012).

Dentro de estos apoyos federales se enmarca el SUBSEMUN. Este subsidio tuvo el objetivo de fortalecer y equipar a las policías locales de los municipios más poblados y con mayores índices de criminalidad del país. Cada año—de 2008 hasta 2015—se ministraron recursos federalizados con base en una fórmula que identificaba a los municipios elegibles.⁴

Cuando un ayuntamiento era elegido para recibir el subsidio, al inicio del año se firmaba un convenio específico de adhesión que establecía el monto del SUBSEMUN y los compromisos que adquirirían los municipios con el SESNSP, principalmente el envío de reportes sobre la implementación de herramientas de profesionalización en las corporaciones municipales. Estos compromisos se modificaban de acuerdo con los objetivos prioritarios del subsidio de cada año. Para realizar estas acciones, los municipios contaban con apoyo logístico y administrativo de la SESNSP. La colaboración entre los gobiernos locales y el federal tenía base en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP), aprobada por el Congreso en 2009, la cual establece las bases de coordinación entre diferentes organizaciones públicas de seguridad.

Uno de los objetivos principales del SUBSEMUN, que se mantuvo vigente durante todo el subsidio y que fue la herramienta principal de profesionalización, fue el establecimiento de la Carrera Policial en los municipios beneficiarios. Esta carrera está establecida en el título quinto de la LGSNSP y es definida como

el sistema de carácter obligatorio y permanente, conforme al cual se establecen los lineamientos que definen los procedimientos de reclutamiento, selección, ingreso,

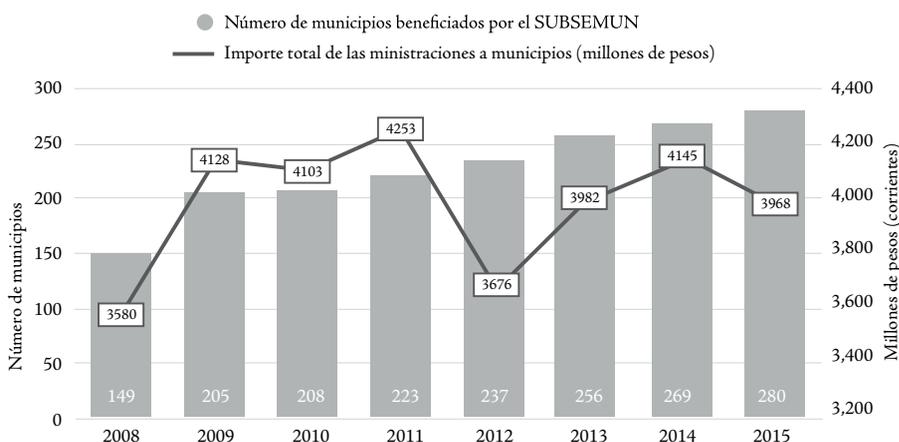
⁴ La fórmula de elegibilidad consideraba seis criterios: (1) población del municipio, (2) incidencia delictiva en delitos de alto impacto (como homicidio y secuestro), (3) turismo, (4) si el municipio se encontraba en una zona fronteriza, (5) si era un municipio conurbado y (6) la proximidad geográfica con otros municipios de alta incidencia delictiva.

formación, certificación, permanencia, evaluación, promoción y reconocimiento; así como la separación o baja del servicio de los integrantes de las Instituciones Policiales (Art. 78)

La carrera policial tiene el objetivo de promover valores como la equidad, la responsabilidad, la honradez, la eficiencia y la eficacia en el desempeño de las funciones (Art. 79). También busca desarrollar la vocación de servicio y el sentido de pertenencia de los integrantes de las instituciones policiales por medio del desarrollo profesional, la capacitación y la profesionalización permanentes (Art. 79). En la práctica, este servicio de carrera se traduce en un sistema de puntos que regula los mecanismos de ingreso, promoción y separación. Estos puntos son ganados a través del mérito policial, las evaluaciones de desempeño de la función, las competencias laborales, el desarrollo profesional (capacitación) y la antigüedad (ASE, 2008, t. X, vol. 20).

Para lograr los objetivos planteados en el convenio de adhesión, la federación se comprometió a entregar recursos federales a los municipios, mientras que los ayuntamientos se comprometían a aportar un 30% adicional. El número de municipios beneficiados y el monto total etiquetado para este objetivo variaron de forma importante durante los años en que se entregó el subsidio (véase gráfico 1). Mientras que en 2008 el subsidio se entregó a 149 municipios y se erogaron 3 580 millones de pesos (alrededor de 180 millones de dólares), en 2015 el subsidio se entregó a 280 municipios y se erogaron 3 968 millones de pesos (cerca de 200 millones de dólares). Estas variaciones en el número de municipios beneficiados y montos dedicados al subsidio afectaron de forma importante el impacto del SUBSEMUN.

GRÁFICO I.

Municipios beneficiarios del SUBSEMUN por año⁵

Fuente: elaboración propia con base en documentación del SESNSP y solicitudes de información pública.

En total, de 2008 a 2015 se benefició a 301 ayuntamientos, algunos de los cuales recibieron el subsidio una sola vez —20 ayuntamientos—, mientras que otros recibieron el apoyo todos los años —142 municipios— (véase cuadro 2). Es importante resaltar que 80% de los ayuntamientos recibió el subsidio durante cuatro o más años, asegurando que hubo al menos un cambio de edil y cabildo después de las elecciones locales (las cuales se realizan cada tres años).

CUADRO 2.

Número de veces que los municipios fueron beneficiarios SUBSEMUN

Cantidad	1	2	3	4	5	6	7	8	Total
Núm. municipios	20	17	24	23	16	20	39	142	301
Porcentaje	7	6	8	8	5	7	13	47	100

Fuente: elaboración propia con base en documentación del SESNSP y solicitudes de información pública.

⁵ Los datos consideran los recursos ministrados a precios corrientes; no se incluye co-participación municipal (equivalente a 30% de la aportación federal) ni las aportaciones federales a los gobiernos estatales. Tampoco se incluyen las ministraciones declinadas por los municipios ni las ministraciones canceladas.

Metodología de investigación

Para conocer el impacto del SUBSEMUN en el proceso de profesionalización policial de los municipios beneficiarios se revisaron diversas fuentes: 1) leyes y documentos relativos al subsidio, incluyendo las reglas de operación, los manuales de procedimientos, las circulares informativas a los municipios, los convenios de adhesión y los informes de resultados publicados por el SESNSP; 2) auditorías realizadas por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) a la administración de los recursos del subsidio (disponibles para los años 2008 a 2015);⁶ 3) 3 220 solicitudes de información históricas que recibió el SESNSP de 2008 a 2015 por medio del sistema de transparencia por internet INFOMEX (véase cuadro 3). Además, se realizaron diversas solicitudes de información pública adicionales al SESNSP.

CUADRO 3.
Municipios beneficiarios del SUBSEMUN, auditorías realizadas por la ASF y solicitudes de información (SESNSP) - sistema INFOMEX

Año	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Número de municipios beneficiarios	149	205	208	223	237	256	269	280
Número de municipios auditados por la ASF	11	15	20	29*	24	86*	110*	70*
Solicitudes de información pública al SESNSP	170	231	196	321	394	492	726	690

Fuente: elaboración propia con base en documentos de la ASF e información del sistema INFOMEX. * Algunas de las auditorías fueron realizadas por las Entidades de Fiscalización Superior de las Legislaturas Locales (EFSL), a solicitud de la ASF.

Dos fuentes adicionales revisadas fueron: 4) evaluaciones al SUBSEMUN encargadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), y 5) una consulta sistemática de noticias en medios de comunicación nacionales y locales sobre el subsidio y las policías municipales.

⁶ Cada auditoría comprende una muestra de municipios beneficiados, que ha variado cada año entre 7% y 41% del total.

De cada fuente revisada se extrajeron datos empíricos y narrativos; estadísticas oficiales y de organizaciones no gubernamentales; inferencias sobre el estado presente o futuro de la profesionalización policial; resultados de entrevistas y encuestas a funcionarios y policías; opiniones y posturas personales e institucionales. Estos datos se sistematizaron, se analizaron y se agruparon en cinco apartados para describir el avance y los obstáculos enfrentados por los municipios al intentar profesionalizar sus policías.

Los obstáculos para la profesionalización de las policías municipales mexicanas

Para el cumplimiento cabal del compromiso de profesionalización previsto en el SUBSEMUN, los municipios debían realizar las siguientes acciones (SESNSP, 2011; ASF, 2008, t. X, vol. 1): implementación del Servicio Profesional de Carrera Policial; renivelación salarial de acuerdo con el tabulador del Servicio de Carrera; restructuración jerárquica bajo un esquema terciario;⁷ evaluación de control y confianza de todos los elementos de la corporación en activo y por ingresar,⁸ y programación regular de capacitaciones especializadas.⁹

En un inicio estaba estipulado que en un año los municipios beneficiarios deberían: 1) implementar la carrera policial; 2) lograr la renivelación salarial y la restructuración jerárquica terciaria; 3) programar todas las evaluaciones en los Centros de Evaluación y Control de Confianza (CECC) estatales, y 4) concluir las capacitaciones especializadas de todos los policías de la corporación. Ningún municipio cumplió en ese primer año todos estos compromisos. Además, “[d]e acuerdo con los parámetros de calificación establecidos para la evaluación de los municipios beneficiados con

⁷ Bajo este esquema terciario, cada célula básica se compone de exactamente tres personas (elementos) dentro de una jerarquía de crecimiento por grado, desde policía hasta inspector general. Así, por ejemplo, en un pelotón un policía segundo tiene bajo su cargo a tres policías terceros, cada uno de los cuales tiene bajo su cargo a tres policías. Esta estructura se repite en las secciones, las compañías, los grupos, hasta las coordinaciones.

⁸ Estas evaluaciones están a cargo del Centro Nacional de Evaluación, Control y Confianza de la Comisión Nacional de Seguridad (CNS), y se componen de cinco pruebas: (1) psicométricas, (2) toxicológicas, (3) médicas, (4) patrimonial y de entorno social y (5) confianza.

⁹ Estas capacitaciones incluían: Informe Policial Homologado (IPH), Manual Básico de Actuación Policial y Sistema Único de Información Criminal (SUTC).

recursos del SUBSEMUN, en 2008 ninguno de los evaluados superaron la categoría M (Malo) pues cumplieron con menos de 59% de las metas establecidas del subsidio para ese año (ASF, 2008, t. IX, vol. 2). A ocho años de comprometerse a realizar todas estas acciones, 10% de los 301 municipios beneficiarios no había implementado la carrera policial, no llevaron a cabo la renivelación salarial o no reestructuraron la corporación en el esquema jerárquico terciario (véase cuadro 4).

CUADRO 4.

Cumplimiento de objetivos SUBSEMUN relativos a la profesionalización policial

<i>Objetivo de profesionalización</i>	<i>Núm. de municipios que cumplieron</i>	<i>Núm. de municipios que no cumplieron</i>
Implementación del Servicio Profesional de Carrera y renivelación salarial	270 (89.7%)	31 (10.3%)
Reestructuración en el esquema jerárquico terciario	275 (91.4%)	26 (8.6%)

Fuente: elaboración propia con base en documentación del SESNSP y solicitudes de información pública (corte a marzo 2016).

¿Por qué hubo retrasos en el cumplimiento de los objetivos de profesionalización? La hipótesis de este texto es que existieron obstáculos prácticos, políticos y administrativos que retrasaron la implementación de las herramientas de profesionalización en las policías locales (véase cuadro 5). A continuación se describe cada uno de estos obstáculos con base en la literatura de políticas públicas y la evidencia encontrada en la revisión documental del SUBSEMUN.

CUADRO 5.

Obstáculos para la profesionalización administrativa de las corporaciones municipales

<i>Obstáculos descritos - literatura</i>	<i>Obstáculos identificados en la práctica</i>
1. Predilección por el <i>statu quo</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Maquillaje de cifras de incidencia delictiva en municipios • No adopción de las herramientas de profesionalización y evitación de los costos
2. Oposición deliberada de políticos beneficiados por el sistema de patronazgo	<ul style="list-style-type: none"> • Rezago de los cabildos para aprobar el reglamento de policía

<i>Obstáculos descritos - literatura</i>	<i>Obstáculos identificados en la práctica</i>
3. Dificultad para identificar e instrumentar las herramientas adecuadas para profesionalizar	<ul style="list-style-type: none"> ✦ Diseño inadecuado del plan de instrumentación de las herramientas de profesionalización ✦ Evaluación inexacta de los avances de la profesionalización
4. Condiciones culturales y organizacionales anteriores a la reforma	<ul style="list-style-type: none"> ✦ Resistencia a cambiar la cultura policial ✦ Intento por integrar la cultura militar
5. Esfuerzos para deconstruir y reconstruir la reforma	✦ Primacía de objetivos políticos en las propuestas para transformar la reforma de profesionalización

Fuente: elaboración propia

1. Predilección por el *statu quo*

Debido a la aversión al riesgo que experimentan los políticos (Weyland, 2008), muchos se oponen a adoptar reformas profundas en la administración pública, aunque esto signifique continuar con un sistema imperfecto propenso a la captura y a la corrupción (BID, 2014; Merino, 2013). Por esto, es usual “maquillar” cifras, alterar información y ocultar datos (Carreño y López, 2015) que pudieran forzar un cambio. En este sentido hubo dos obstáculos principales en los esfuerzos por profesionalizar las policías locales mexicanas: maquillaje de las cifras de incidencia delictiva y evasión para no adoptar las herramientas de profesionalización.

Maquillaje de cifras de incidencia delictiva en los municipios

Las cifras de incidencia delictiva utilizadas en México para la planificación de políticas corresponden únicamente a los delitos cometidos que se denuncian, mientras que se omiten los que no son denunciados, los cuales representan más de 90% del total de ilícitos (Arango y Lara, 2007). Por otra parte, existe una pauta constante del gobierno mexicano para minimizar las cifras y considerar como “casos aislados” los delitos y las violaciones a los derechos humanos que, por cierto, son de una alta incidencia (Cortez, 2016). Debido a este estrecho uso de los datos, “[s]i bien los medios de comunicación a menudo retratan a México como el lugar más peligroso del mundo, estadísticamente es un lugar muy seguro” (Oppenheimer, 2015). Esta minimización estadística de la violencia y la criminalidad ha afectado directamente

las políticas respecto a las policías, pues ha minimizado la urgencia en la adopción de herramientas que permitan su profesionalización (Guerrero, 2016).

Por otra parte, como se describió en la sección anterior, el SUBSEMUN se asignaba cada año a un número limitado de municipios con base en una fórmula que consideraba, entre otros elementos, la incidencia delictiva del año anterior. Una consecuencia negativa de esta forma de otorgar el subsidio y no asegurar la ayuda a los municipios durante todos los años fue que los municipios compitieran entre sí para obtener la ayuda. Esto pudo incentivar el maquillaje de cifras de incidencia delictiva porque los municipios necesitaban mostrar que las tasas de delitos habían disminuido y cumplir así con los objetivos del subsidio, pero no podían arriesgarse a reportar una baja drástica en los índices porque ponían en riesgo la continuidad del subsidio (Sosa Altamira, 2014). Si un municipio beneficiado el año anterior reportaba una incidencia delictiva demasiado baja, ya no era elegible para el subsidio y la ayuda pasaba al siguiente municipio de la lista.

No adopción de las herramientas de profesionalización y evitación de los costos

Algunos políticos postergan la urgencia de profesionalizar a las policías municipales al afirmar que es normal que en las ciudades haya violencia y homicidios (Salmerón, 2016), o sugiriendo que no existe evidencia de que la policía municipal esté infiltrada por el crimen (Harrison, 2016). De esta manera, los políticos evitan que el tema ingrese en la agenda pública y aplazan acciones que serían económica y políticamente costosas (Kingdon, 1995; Casar y Maldonado, 2010).

Al aceptar el subsidio, los municipios se comprometieron a poner en marcha el Servicio Profesional de Carrera Policial y realizar la renivelación salarial de acuerdo con el tabulador del Servicio. Sin embargo, en una gran parte de los municipios estas acciones se postergaron debido a los altos costos que implicaban o la posibilidad de que los elementos incorporados al servicio de carrera fueran despedidos:

Son insuficientes los avances que se registran en la implantación de ese servicio [de carrera ... porque] influye la preocupación de algunas administraciones municipales por las implicaciones financieras que esa estrategia significaría y, asimismo, las dificultades para implantar el Servicio Profesional de Carrera Policial en un contexto de sustitución de una parte del personal en cada ejercicio y la existencia de una proporción importante de los elementos, que no han sido evaluados en las pruebas de control de confianza o que no han aprobado estos exámenes, o bien, que

se consideran no aptos en las evaluaciones de las pruebas de las técnicas policiales (ASF 2009, t. V, vol. II).

Hasta 2016, los municipios que no habían puesto en práctica las herramientas de profesionalización eran aquellos que dependían en gran medida de las transferencias federales. Al comparar el avance de los municipios por su grado de capacidad financiera (GCF)¹⁰ observamos que prácticamente todos los municipios con un GCF muy alto implantaron el servicio profesional de carrera policial y la renivelación salarial, mientras que solamente 60% de los municipios con GCF muy bajo sí lo hicieron (véase cuadro 6). Esto pone de relieve la importancia de garantizar los recursos futuros de las políticas presentes.

CUADRO 6.

Municipios que implantaron el servicio profesional de carrera y la renivelación salarial

<i>Grado de capacidad financiera (GCF) 2013¹¹</i>	<i>Servicio profesional de carrera y renivelación salarial</i>		
	<i>% Sí</i>	<i>% No</i>	<i>N</i>
Muy Alto	98.8	1.2	84
Alto	90.1	9.9	111
Medio-Alto	84.1	15.9	44
Medio	72.0	28.0	25
Bajo	81.3	18.8	16
Muy Bajo	60.0	40.0	5
Total	89.1	10.9	285

Fuente: elaboración propia con base en documentación del SESNSP, solicitudes de información pública y ASF (corte a marzo de 2016).

¹⁰ El GCF mide la suficiencia de los municipios para obtener ingresos de forma propia por medio del cobro de impuestos, y su independencia relativa respecto de las transferencias federales. ASF (2013). Índice de Desarrollo Institucional Municipal 2013 (IDIM) Nacional. <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013/Documentos/IDIM/2Nacional%20IDIM.pdf> (consulta: 30/11/2020).

¹¹ No se incluyen las 16 delegaciones (hoy alcaldías) de la Ciudad de México porque no se realizó el cálculo de su GCF.

2. *Oposición deliberada de políticos beneficiados por el sistema de patronazgo*

En un país como México, con una tradición gubernamental de uso político y discrecional de los cargos públicos, la instrumentación de un sistema policial rígido y meritocrático puede ser difícil. En otros sectores, recientemente se han suscitado oposiciones abiertas o silenciosas por parte de grupos afectados por iniciativas de reforma laboral, por ejemplo, la reforma educativa. Los sistemas laxos de reclutamiento y despido en la administración pública suelen perpetuar la poca profesionalización, el abuso de los cargos y la ineficiencia, entre otras cosas (Sundell, 2004). Este tipo de sistemas son conocidos como de “patronazgo”.

Políticos y burócratas alineados al sistema de patronazgo suelen oponerse a la profesionalización de la administración pública porque la politización administrativa tiene ventajas importantes para ellos. En primer lugar, el sistema de patronazgo está abierto al clientelismo, el cual permite comprar lealtades durante los tiempos electorales, construir redes de complicidad y protección y tener “acceso discrecional a puestos públicos o a ascensos” (BID, 2014: 101). En segundo lugar, el patronazgo admite que el político confiera puestos públicos a amigos, familiares, colegas, e incluso a militantes de su partido político que no consiguieron algún cargo de elección popular. En todas estas asignaciones “[n]o importan tanto las capacidades o el perfil para el cargo, sino el no quedarse sin trabajo” (Maguey, 2012). Finalmente, la politización de la administración pública permite al patrón ganar la obediencia de los funcionarios, bajo la amenaza de despido (Merino, 2013a).

Rezago de los cabildos para aprobar el reglamento de policía

Debido a las ventajas personales y de grupo del patronazgo, políticos locales en los municipios se opusieron en un primer momento a la carrera policial y a profesionalizar sus cuerpos de seguridad. De acuerdo con la ASE, la “causa inmediata” del escaso avance que tuvo la profesionalización de las corporaciones policiacas en los primeros años fue “la falta de aprobación por parte de los cabildos del nuevo reglamento de policía [...] homologado con el modelo nacional” (ASE, 2010, Gasto Federalizado ramo 36). Este retraso ocasionó que no fuera sino hasta el último año del SUBSEMUN cuando la mayoría de los municipios realizaran la reestructuración de su corporación municipal en el esquema jerárquico terciario (véase cuadro 7).

CUADRO 7.

Municipios que reestructuraron su corporación policial en el esquema jerárquico terciario

Año	Núm. de municipios	%	% acum.
2008	0	0	0
2009	0	0	0
2010	2	0.7	0.7
2011	4	1.3	2.0
2012	10	3.3	5.3
2013	17	5.6	11.0
2014	35	11.6	22.6
2015	207	68.8	91.4
No reestructuraron	26	8.6	
Total	301	100	

Fuente: elaboración propia con base en solicitudes de información pública al SESNSP (corte a diciembre 2015).

Este retraso impactó negativamente la renivelación salarial de los cuerpos policiales, factor fundamental para hacer atractiva la incorporación de los elementos al proceso de profesionalización (ASF, 2008, t. X, vol. 1), y la promoción de una actuación de “policías de primera” (López, 2014). Esta situación creó inconformidad entre algunos elementos de las corporaciones que consideraron injusta la asignación discrecional de los recursos reservados para la renivelación salarial. Esto quedó plasmado en diversas solicitudes de información enviadas por policías municipales en activo al SESNSP. Por ejemplo, una solicitud enviada el 5 de abril de 2010 señala:¹² “La mayoría de mis compañeros y yo estamos muy en desacuerdo con los manejos que hace la presidencia municipal [de los recursos del subsidio.] Además que les pedimos información y se nos es negada y nos comunican los mandos medios que ya no digamos nada porque podemos ser despedidos”.

Políticos y funcionarios de alto nivel se oponen a establecer el servicio de carrera en las corporaciones locales porque la tendencia es que utilicen “las fuerzas policiacas primordialmente como un medio para proteger sus intereses políticos” (Imison, 2016). La policía municipal también es utilizada como seguridad privada de los alcaldes y miembros del cabildo (*Noticias Voz e Imagen*, 2016; *Excélsior*, 2016). En

¹² Folio 0002200037410; solicitud enviada a la entonces Secretaría de Seguridad Pública.

otros casos, la policía municipal sirve para extraer recursos de las infracciones de tránsito sin rendir cuentas (Flores, 2016), o para que “familiares y amigos, tanto del presidente municipal como del director de seguridad pública que están inscritos en la nómina de la policía, reciban salarios de hasta 25 mil pesos quincenales” [en ese tiempo equivalía a alrededor de 2 500 dólares mensuales], mientras que un policía local gana en promedio el equivalente a 350 dólares al mes (Higareda, 2017). También se han reportado casos de familiares que reciben ascensos, grados y estímulos económicos que corresponden a los policías (*Hoy Estado de México*, 2015). El nepotismo y los despidos injustificados son práctica normal en estas corporaciones (Ferrer, 2015; Símerman, 2016).

3. Dificultad para identificar e instrumentar las herramientas adecuadas para profesionalizar

No existe una única y mejor forma de profesionalizar la administración pública que funcione bien para todas las organizaciones, pues no todas las reformas tienen el mismo efecto en diferentes contextos (Pollitt y Bouckaert, 2001; Grindle, 2012). La adopción de reformas que han sido exitosas en otros lugares y momentos sin la adaptación a las circunstancias particulares de una organización puede causar terribles fracasos (Sundell, 2004). Este fue un problema constante durante la profesionalización de las policías municipales.

El modelo impulsado por el SUBSEMUN se basa en el Sistema de Desarrollo Policial (Sidepol) que establece como sus objetivos centrales “garantizar el desarrollo institucional, la estabilidad laboral, la seguridad y la igualdad de oportunidades, elevar el nivel de profesionalización de las policías del país y fomentar la vocación de servicio y sentido de pertenencia” (Székely, 2012: 32). Sin embargo, las circunstancias particulares de cada municipio causaron dificultades, principalmente en la instrumentación y en la evaluación de los avances.

Diseño inadecuado del plan de instrumentación de las herramientas de profesionalización

En lenguaje de Pressman y Wildavsky (1998), en el diseño del SUBSEMUN no se consideraron algunos puntos de decisión y puntos de certificación que retrasaron la implementación de diversas herramientas del subsidio. En la cadena de eslabones de la instauración, los actores pueden jugar con los tiempos, cambiar el entorno de

la implementación, o pedir, bajo la amenaza de bloquear cualquier avance, cambios a los fines o medios establecidos en el plan.

Como se mencionó en la sección anterior, los cabildos tardaron meses —e incluso años— para aprobar los reglamentos de policía homologados con el modelo nacional, lo que retrasó la operación de la carrera policial, de la renivelación salarial y de la reorganización jerárquica de las corporaciones. Pero este no fue el único inconveniente “no planeado” durante el proceso de implementación, sino que, además:

1. Hubo retrasos constantes en el envío de los recursos económicos desde el SESNSP a los estados, los cuales a su vez tardaron hasta un mes en transferir el dinero a los municipios (ASF, 2011, Gasto Federalizado).
2. En diversos ayuntamientos, “[e]l SESNSP no proporcionó de manera oficial a los municipios participantes en el SUBSEMUN los lineamientos específicos, y los documentos normativos y técnicos referentes al fondo” (ASF, 2010, Gasto Federalizado Ramo 36). Estos documentos eran necesarios para ejercer adecuadamente los recursos del subsidio. Debido a esta situación y a “la falta de asistencia del SESNSP y de la SSP, a los municipios” (ASF, 2009, t. V, vol. II), algunas preguntas técnicas sobre el manejo del subsidio fueron enviadas por funcionarios municipales como solicitudes de información pública al SESNSP.
3. El SESNSP nunca estableció en las reglas de operación del SUBSEMUN la necesidad de que los municipios contaran con un área específica para administrar el subsidio. Por esta razón, en los ayuntamientos siempre existieron “insuficiencias en la capacidad técnica, administrativa y organizativa para realizar una eficiente gestión del fondo” (ASF, 2010, Gasto Federalizado Ramo 36). Esta situación afectó negativamente el impacto potencial del subsidio para profesionalizar las policías locales. De hecho, la ausencia de un sistema de carrera dentro de las administraciones públicas de los ayuntamientos fue un elemento negativo para el SUBSEMUN debido a la “[i]nsuficiente institucionalización de los procesos y elevada rotación de personal en cada cambio de administración, lo que conlleva la pérdida de experiencia y capacidades” (ASF, 2009, t. V, vol. II).

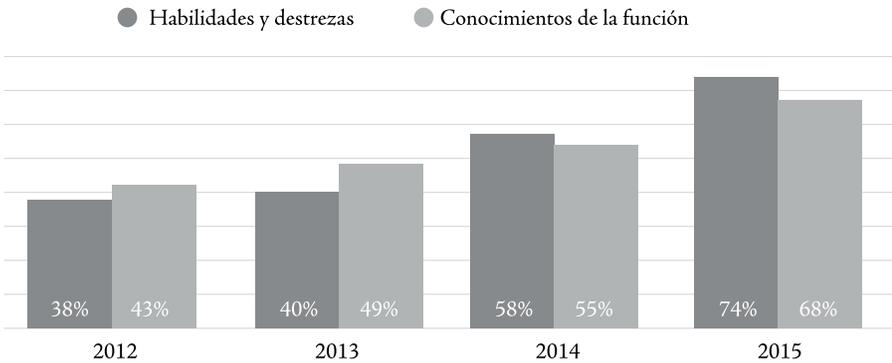
Evaluación inexacta de los avances de la profesionalización

La revisión periódica que realizó el SESNSP a los municipios sobre el proceso de profesionalización estuvo siempre limitada y se centró en productos más que en

resultados. Es decir, no existe una verdadera evaluación de desempeño que permita saber si efectivamente se están profesionalizando los policías municipales, o si están siendo entrenados en las academias específicamente para pasar las pruebas de habilidades/destrezas y de conocimientos de la función. Ambas pruebas tuvieron un porcentaje creciente de policías aprobados desde 2012 (véase gráfico 2).

GRÁFICO 2.

Porcentaje de policías aprobados en las evaluaciones de habilidades, destrezas y conocimientos de la función



Fuente: elaboración propia con base en solicitudes de información pública al SESNSP (diciembre, 2015).

Por otra parte, el SESNSP utilizó las estadísticas de incidencia delictiva como un indicador del éxito de las políticas de profesionalización policial. Estos números no solamente son inadecuados para medir el desempeño real de los policías (Arango y Lara, 2007), sino que su aceptación y adecuado uso son complicados debido a lógicas de competencia y de pugna burocrática (González Gómez, 2010).

El SESNSP también evaluó el avance de la profesionalización por medio del número de policías que aprobaron las evaluaciones y los controles de confianza aplicados por los CECC. Estas pruebas, sin embargo, han sido cuestionadas en su eficacia (Meyer, 2014), y existen casos de policías aprobados en estos controles que han sido vinculados posteriormente a delitos (*Animal Político*, 2013; Alzaga, 2015; ZonaFranca, 2014). Una nota de 2017 pone de manifiesto esta situación: “Granados Torres detalló que entre estas bajas se encuentran los [cinco] policías que operaban una banda delictiva en el estado y que fue desmantelada el pasado 12 de abril, y

subrayó que en el caso de los elementos policiacos del estado involucrados ninguno había reprobado el examen de control de confianza” (Munguía, 2017).

Además, los resultados de estas pruebas están sujetos al uso discrecional de los políticos y funcionarios en turno, como lo han denunciado policías y organizaciones no gubernamentales (Reza, 2013). Un ejemplo concreto se describe en el informe de 2011 de la ASF: “los resultados de las evaluaciones que realizó el Centro de Evaluación de Control de Confianza de la Paz, Baja California Sur, las resguarda el presidente municipal y no las transmite a las áreas correspondientes, para determinar las acciones de control” (ASF, 2011, Gasto Federalizado).

Debido a esta evaluación inexacta de los avances, no existe certeza sobre el grado real de profesionalización de las policías municipales. Por ejemplo, no hay claridad sobre qué tanto impacta el nivel educativo de los policías en la profesionalización, ya que únicamente 41.3% de los policías locales tienen preparatoria o estudios superiores (INEGI, 2015).

4. Condiciones culturales y organizacionales anteriores a la reforma

La profesionalización del sector público no debe incluir solamente reformas a la ley, sino también a las costumbres, las rutinas y la cultura de las organizaciones (Arellano, 2010). Esto es algo esencial en las corporaciones policiales en las cuales tradicionalmente ha prevalecido una cultura voluble de la legalidad (Tello, 2013; Meyer, 2014). Sin embargo, en el SUBSEMUN hubo dos obstáculos en este sentido: desatención a la cultura policial y una tendencia a sustituir esa cultura por la militar.

Resistencia a cambiar la cultura policial

De acuerdo con el diagnóstico sobre los factores causales de la problemática de la seguridad pública, “[l]os bajos salarios policiales no son la única fuente de la corrupción, pues también incide la ausencia de práctica y cultura profesional” (ASF, 2013b). Para solventar este punto, el Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012 incluyó como uno de sus objetivos “[f]ortalecer la cultura de la legalidad [...] así como el respeto y protección a los derechos humanos de la población por parte de los encargados de la seguridad pública en los tres órdenes de gobierno” (Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012).

A pesar de esto, una de las observaciones constantes de la ASF sobre los resultados del SUBSEMUN fue la poca atención del SESNSP para modificar la cultura organizacional dentro de las corporaciones municipales. La ASF recomendó en 2008

dedicar recursos para “[d]esarrollar una nueva cultura del servicio policial, para que sus integrantes estén orgullosos de pertenecer a las corporaciones policiales y que la sociedad los reconozca” (ASF, 2008, t. X, vol. 1). En años posteriores la ASF continuó comentando el débil desarrollo en varios municipios de una nueva cultura policial (ASF, 2010, Gasto Federalizado Ramo 36; ASF, 2011, Gasto Federalizado SUBSEMUN). Hasta la desaparición del subsidio en 2015, nunca se incluyó alguna iniciativa para evaluar el cambio de cultura dentro de las corporaciones.

Por otra parte, además de la ausencia de una cultura policial adecuada, la ASF también detectó culturas organizacionales incongruentes con la evaluación de resultados y la difusión de mejores prácticas. Por ejemplo, en 2010 una observación general fue que en muchos municipios y sus corporaciones policiales “[n]o existe una cultura definida para la prevención y evaluación de los resultados”, lo que en la práctica, reduce el efecto de la retroalimentación que pudiera darse para mejorar la administración y el impacto del SUBSEMUN (ASF, 2010, Gasto Federalizado Ramo 36).

El riesgo de no impulsar una nueva cultura dentro de las corporaciones municipales y los ayuntamientos es que se mantienen rutinas y costumbres que pueden afectar negativamente los esfuerzos legales y normativos para modificar el comportamiento de los elementos y profesionalizarlos. En última instancia, se espera que el cambio en la norma afecte paulatinamente las acciones y costumbres dentro de la organización, al grado en que sus miembros la hagan propia. Sin embargo, este no es un proceso automático (Cejudo, 2007). Por ejemplo, la adopción de nuevas tecnologías y herramientas de trabajo no transforma automáticamente las organizaciones, sino que estas tecnologías y herramientas se acomodan dentro de las costumbres de los receptores, los cuales siempre mantienen independencia para definir aquellos aspectos a rescatar (Hill et al., 1998).

Para ayudar a modificar los patrones culturales y organizaciones dentro de las corporaciones municipales, la ASF recomendó la posibilidad de becar a algunos elementos municipales para tomar cursos de capacitación en el extranjero. Esto no solo con el objetivo de “aumentar los conocimientos en materia de prevención y seguridad pública”, sino además para poder “observar otras culturas” y transmitir estas experiencias a los demás elementos de las corporaciones (ASF, 2008, t. X, vol. 1). Las visitas a otros países han mostrado tener una relación positiva con la comunicación interpersonal, respuestas adecuadas en situaciones ambiguas y la apertura a intentar soluciones distintas a las ya conocidas (Swenson y Casmir, 1998; Gertler, 1995). Sin embargo, dentro del SUBSEMUN no se incluyó en ningún año presupuesto

ni objetivos relacionados con visitas, cursos o experiencias de trabajo de las policías municipales en el extranjero.

Intento por integrar la cultura militar

Ante la falta de atención al cambio de la cultura policial, algunas corporaciones policiales mexicanas han integrado en sus filas a militares. Por ejemplo, el municipio de Tijuana, Baja California, dio facilidades a cadetes del ejército para revalidar materias en la Academia Estatal de Policía (AEP). Esta iniciativa tuvo el objetivo de atraer elementos frente a la falta de policías en el ayuntamiento (Martínez, 2014). De acuerdo con el titular de la Secretaría de Seguridad Pública municipal, el reacondicionamiento cultural sería algo innecesario, pues los cadetes “ya traen una capacitación, ya nada más sería reforzar los conocimientos en cuanto al área y el municipio al que serían destinados los elementos para acortar tiempos” (Martínez, 2014).

Con este tipo de iniciativas se abandonan los valores esenciales del trabajo policiaco (proteger a la población civil) y se adoptan los de la profesión militar (defensa ante agresiones externas) (Moloeznik y Suárez, 2013).

La experiencia en años recientes ha mostrado que si no se contrarresta la cultura militar con una policial, el uso de la fuerza se convierte en la primera y mejor respuesta frente al crimen, y se descuida el trabajo de prevención del delito (Meyer, 2014; Moloeznik y Suárez, 2013). Además, en estos casos el esfuerzo de profesionalización de las fuerzas policiales pasa a un segundo plano (Withers et al., 2010).

5. *Esfuerzos para deconstruir y reconstruir la reforma*

Cualquier reforma del sector público “es seguida habitualmente por esfuerzos para deconstruir y reconstruir lo que se ha creado” (Grindle, 2012: 11). Estos esfuerzos usualmente responden a intereses económicos o políticos. Por ejemplo, una crisis fiscal o de legitimidad del régimen puede precipitar iniciativas para modificar el rumbo o la intensidad de la reforma (Nieto et al., 2014). En el caso de las policías en México, la urgencia de su profesionalización surgió ante “la necesidad de poner coto a una dinámica delictiva creciente que estaba minando el Estado de derecho” (ASF, 2008, t. IX, vol. 2). Frente a coyunturas futuras, el SESNSP probablemente se vea forzado a modificar, repensar o incluso abandonar el nuevo modelo policial para adaptarse a las nuevas circunstancias que enfrentan las fuerzas del orden público.

Primacía de objetivos políticos en las propuestas para transformar la reforma de profesionalización

Frente a presiones políticas y a la desaceleración económica del país, el SUBSEMUN y el SPA fueron sustituidos por el FORTASEG. Este nuevo subsidio combina algunos objetivos de ambos subsidios con un ahorro para la federación de 1 700 millones de pesos (alrededor de 85 millones de dólares) (SESNSP, 2016). Este subsidio termina con los objetivos promovidos por el SUBSEMUN y prioriza el desarrollo de capacidades para aplicar el Nuevo Sistema de Justicia Penal (SESNSP, 2016). Este cambio parece responder más a un clima de “interpretación, debate y lucha” de la política (Mahoney y Thelen, 2010) que a un cambio real en la estrategia de seguridad.

Por otra parte, la desaparición de 43 estudiantes en Ayotzinapa, Guerrero, en 2014 reavivó en la esfera pública la propuesta de disolver las policías locales e integrarlas en 32 corporaciones estatales que cumplirían sus funciones policiacas como un “mando único” en cada estado. Esta iniciativa no es nueva, sino que fue anunciada originalmente en octubre de 2010 por el entonces presidente Felipe Calderón. La propuesta de reforma de ley fue enviada a la Cámara de Senadores pero no fue aprobada (Gamboa, 2010).

En años posteriores surgieron diferentes iniciativas relativas al “mando único”, cada una con planteamientos específicos para fortalecer o sustituir las policías de los ayuntamientos (Bautista, 2016). La propuesta del Ejecutivo federal planteó que las policías locales fueran sustituidas por un mando único porque “las policías municipales no han sido una opción institucional viable para atender las necesidades de seguridad en gran parte del país” (Peña Nieto, 2014). Otra propuesta no buscó la sustitución de las policías municipales por policías estatales porque “[l]as policías estatales no son necesariamente mejores que las policías municipales” ya que “[l]as capacidades de prevención y persecución del delito de la mayoría de las policías estatales son bastante limitadas, en algunos casos nulas” (Barbosa, 2016). Una tercera propuesta buscó mantener la forma en que se organizan las policías porque una reestructura no puede corregir su desempeño. Para mejorar las policías, afirmaba esta propuesta, es necesario antes resolver cuestiones más elementales como la “cultura de la impunidad e incentivos para dedicarse al crimen” (Bartlett, 2016). Por esta razón, la iniciativa se centraba en la provisión de mayores recursos económicos a los municipios y el fortalecimiento del Estado de derecho y las instituciones de justicia.

Cada una de estas propuestas buscaba deconstruir y reconstruir la política de profesionalización policial, lo que incrementaba el riesgo de politizar la discusión y olvidar el objetivo de toda reforma al servicio civil: “mejorar el rendimiento de

las organizaciones del sector público y, por lo tanto, los servicios que reciben los ciudadanos” (Velarde et al., 2014: 3).

Buenas prácticas para superar los obstáculos prácticos, políticos y administrativos

Los obstáculos que enfrentó el SUBSEMUN descritos en la sección anterior no son inamovibles ni insuperables. Esta sección presenta algunas recomendaciones y buenas prácticas ofrecidas en la literatura de políticas públicas para superar las dificultades en la aceptación e implantación de políticas en contextos de baja institucionalización como México. El cuadro 8 presenta un resumen de estas buenas prácticas y a continuación se describe cada una de ellas.

CUADRO 8.

Buenas prácticas para superar los obstáculos a la profesionalización de las policías locales

<i>Obstáculo</i>	<i>Buenas prácticas</i>
Predilección por el <i>statu quo</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar diagnósticos independientes sobre la situación de la policía • Realizar campañas para vincular ciertas prácticas con ideas particulares (por ejemplo, nepotismo con corrupción y conflicto de interés)
Oposición deliberada de políticos beneficiados por el sistema de patronazgo	<ul style="list-style-type: none"> • Aumentar la presión social para modificar los incentivos de los políticos • Formar coaliciones con <i>think tanks</i>, ONGs, etc. • Aprovechar momentos coyunturales para promover la reforma policial
Dificultad para identificar e instrumentar las herramientas adecuadas para profesionalizar	<ul style="list-style-type: none"> • Tener claridad sobre los objetivos que se quieren lograr con la reforma • Analizar, con tanta objetividad como sea posible, las ventajas y desventajas de los modelos de profesionalización (por medio de estudios comparativos) • Planear adecuadamente la instrumentación: tener disposición para adaptar el plan; considerar cada punto de decisión y certificación; contar con un mapa de todos los participantes involucrados en el proceso • Dotar a los implementadores de suficientes atribuciones, capacidades y herramientas

<i>Obstáculo</i>	<i>Buenas prácticas</i>
Condiciones culturales y organizacionales anteriores a la reforma	<ul style="list-style-type: none"> ✦ Entender las culturas, contextos e instituciones que se están intentando reformar ✦ Adaptar las herramientas de profesionalización a las culturas organizacionales particulares
Esfuerzos para deconstruir y reconstruir la reforma	<ul style="list-style-type: none"> ✦ Formar coaliciones con ONG para monitorear y denunciar intenciones de regresar a modelos patrimonialistas ✦ Mantener presión de los votantes hacia los grupos políticos

Fuente: elaboración propia

En primer lugar, es conveniente identificar y publicitar qué es lo que no funciona adecuadamente, qué es necesario reformar y cómo se medirá el progreso (IEG, 2008). En 2016 el Observatorio Nacional Ciudadano, una organización no gubernamental mexicana, solicitó al secretario de Gobernación que, a diferencia de lo que ha sucedido, “las políticas públicas que cuentan con apoyo federal estén sustentadas en diagnósticos, que cuenten con indicadores de impacto y que eventualmente se evalúe si han producido resultados” (Rivas, 2016).

Estos diagnósticos y soluciones deben enmarcarse dentro de una argumentación de problema público (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne, 2008; Merino, 2011). Si las deficiencias de las corporaciones policiales se logran colocar en la agenda pública, será más difícil que los tomadores de decisiones ignoren estos problemas. También pueden realizarse campañas publicitarias sobre ciertos fenómenos, por ejemplo, vincular el término *nepotismo* con la corrupción y el conflicto de intereses (Chittock, 2015).

En segundo lugar, es esencial cambiar los incentivos de los tomadores de decisiones (McGrath, 2013). Es conveniente unir fuerzas con *think tanks*, organizaciones no gubernamentales, centros de investigación y organismos internacionales para crear mayor presión social y aumentar los costos políticos de mantener sin cambios las corporaciones policiales (BID, 2014).

Para alcanzar ese objetivo se pueden aprovechar momentos coyunturales para promover una reforma. Las *ventanas de oportunidad* son momentos cruciales que pueden ser aprovechados por los actores para impulsar problemas o políticas preferidas (Kingdon, 1995). El tema de una reforma policial puede colocarse con mayor facilidad en la agenda pública durante una crisis de confianza, o se puede agregar la reforma a “otros objetivos políticos importantes y urgentes, como mejorar la

ejecución del gasto público o superar crisis políticas apremiantes” (BID, 2014: 88). La evidencia empírica muestra que para avanzar en un proceso de reforma administrativa se necesita siempre una acción oportuna en un momento políticamente importante (Grindle, 2012).

En tercer lugar, es necesario analizar, con tanta objetividad como sea posible las ventajas y desventajas de los distintos modelos de reforma disponibles para profesionalizar —o seguir profesionalizando— las corporaciones policiales. Esto es difícil porque no pueden aplicarse soluciones prefabricadas que hayan funcionado correctamente en otros lugares. Por otra parte, es difícil tener certeza sobre el éxito relativo de una reforma administrativa porque

es difícil recolectar evidencia de lo que funcionó y lo que no, y por qué. Los partidarios de una reforma en particular le atribuyen todo lo bueno que le pasó y, del mismo modo, los críticos le atribuyen a la misma reforma casi cualquier cosa mala que haya sucedido, pero ambas partes tienen dificultad para probar estas atribuciones (Pollitt y Bouckaert, 2014: 214).

Al elegir un modelo de profesionalización de las policías se debe aceptar que ninguna herramienta es perfecta ni resolverá todos los problemas en el actuar policial. Sin embargo, se pueden establecer procedimientos para modificar gradualmente lo que no funciona y así adecuar poco a poco la reforma para que sea exitosa. Siempre es posible aprovechar el proceso de implementación “como escenario para el aprendizaje, la mejora continua y el desarrollo de capacidades” (BID, 2014: 137).

En cuarto lugar, se pueden aplicar algunas lecciones ofrecidas por Pollitt y Bouckaert (2014) para hacer una mejor elección de modelos de reforma administrativa: tener claridad sobre los objetivos que se quieren lograr con la profesionalización administrativa, ya que una reforma implica necesariamente un *trade-off* entre diferentes valores subyacentes (eficacia o eficiencia, profesionalización o diversidad, etc.), y utilizar una comparación internacional que puede tener mayor fuerza iluminadora e informativa, la cual tiene menos sesgos que un estudio centrado en un solo país porque no depende necesariamente de los números “maquillados” de los políticos nacionales.

En quinto lugar, para enfrentar a jugadores que pudieran obstruir la implementación, Pressman y Wildavsky presentan tres recomendaciones puntuales: a) disposición para modificar el plan para adaptarlo según sea necesario: “[u]na razón esencial de la supervivencia de los programas es que se adaptan a su medio durante lapsos prolongados” (1998: 207); b) una buena planeación, es decir, considerar cada

uno de los puntos de decisión y de certificación que sucederán a lo largo de la implementación, y c) tener un mapa completo de los participantes involucrados en el proceso —y se debe incluir a los jugadores con veto en el poder Legislativo— (Tsebelis, 1995).

En sexto lugar, es importante entender las culturas y los contextos particulares de las corporaciones policiales que se están intentando reformar. Si este análisis no se incluye en las consideraciones iniciales, es probable que cualquier tentativa de profesionalización no tenga éxito (Cejudo, 2007). Después de todo,

[1]a viabilidad organizacional de la acción política es una variable crítica, pero no es una variable exclusivamente técnica: no se puede resolver simplemente a partir de un análisis de factibilidad de recursos, sino que requiere comprender la lógica organizativa, la cultura de acción e interpretación, y la red de relaciones y significados que mueven a las personas que la componen (Arellano, 2010: 64).

Las diferentes herramientas de profesionalización policial deben adaptarse a las culturas organizacionales particulares, aunque esto signifique diversas carreras policiales o variaciones de un modelo único que considere diferentes valores, objetivos, reglamentos, prácticas y niveles de efectividad (ASE, 2013).

Finalmente, para ayudar a que un proceso de profesionalización se mantenga vivo y eficaz se pueden formar coaliciones con ONGs y otros actores relevantes para monitorear los avances de implementación, y denunciar las intenciones de regresar a un uso político de las policías. Los grupos políticos presionados por los votantes pueden prevenir intentos de retornar a policías que solo responden a incentivos políticos. El apoyo de la sociedad a la reforma es fundamental para su mantenimiento a través del tiempo (Meyer, 2011).

Conclusión

El SUBSEMUN cumplió únicamente de forma limitada el objetivo de profesionalizar las policías locales de los municipios prioritarios de México debido a obstáculos prácticos, políticos y administrativos descritos en este texto: una marcada predilección por el *statu quo*; una oposición deliberada por parte de políticos y policías beneficiados por el sistema de patronazgo; dificultad para identificar e instrumentar las herramientas adecuadas para la profesionalización policial; condiciones culturales y organizacionales inadecuadas para realizar los cambios necesarios, y una

tendencia constante a repensar y reconstruir la reforma sin haber concluido con los planes iniciales.

Estos obstáculos, sin embargo, no son insuperables y pueden llevarse a cabo estrategias y vínculos con actores varios para avanzar en cambios positivos en materia de seguridad. Algunas buenas prácticas y recomendaciones de la literatura se presentaron en el apartado anterior. Considerar estos puntos en el diseño y la operación de futuros programas de fortalecimiento institucional de las policías locales puede ayudar a conseguir mejores resultados y un impacto positivo.

Un punto que debe considerarse es que la paciencia de la ciudadanía y de los políticos es un valor esencial en todo el proceso. Debe existir conciencia de que una vez elegido un modelo concreto de profesionalización es necesario mantenerlo sin cambios intempestivos (Pollitt y Bouckaert, 2014). Por desgracia, el SUBSEMUN fue sustituido en 2016 por un programa diferente de profesionalización de las policías locales sin haber aprendido suficiente de los aciertos y desaciertos. Con la llegada del gobierno de Andrés Manuel López Obrador se replanteó una vez más el modelo de seguridad para las policías locales,¹³ sin tomar en cuenta los resultados positivos y negativos de programas pasados, dejando hasta el día de hoy cabos sueltos en las corporaciones policiales locales.

Referencias

90° grados

- 2020 "Autoridades y criminales delinquen juntos en Tacámbaro, denuncian habitantes; Tras ejecución de civil por policías y sicarios, silencio del Gobierno estatal", 02/04/2020. <http://www.noventagrad.com.mx/seguridad/autoridades-y-criminales-delinquen-juntos-en-tacambaro-denuncian-habitantes-tras-ejecucion-de-civil-por-policias-y-sicarios-silencio-del-gobierno-estatal.htm> [consulta: 30/11/2020].

Aguilar Villanueva, Luis

- 1992 *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrua.

Alzaga, Ignacio

- 2015 "El 75% de policías de Iguala aprobó control de confianza... local". *Milenio*, 8 de octubre, http://www.milenio.com/politica/75-_de_poli

¹³ <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/IDIM/2Nacional%20IDIM.pdf>

cias_aprobo_control_de_confianza-Felipe_Flores_Velazquez-normas-listas_o_386961336.html [consulta: 30/11/2020].

Animal Político

- 2013 “Policías vinculados a caso Heaven habían aprobado control de confianza,” 24 de septiembre. <http://www.animalpolitico.com/2013/09/policias-vinculados-a-caso-heaven-estaban-certificados/> [consulta: 30/11/2020].

Arango Durán, Arturo y Cristina Lara Medina

- 2007 “Las estadísticas de seguridad pública en México. Situación y perspectivas” en Luis González Placencia, José Luis Arce Aguilar y Metztlí Álvarez, *Aproximaciones empíricas al estudio de la inseguridad*, México, Porrúa.

Auditoría Superior de la Federación

- 2008 Auditorías al gasto ejercido en SUBSEMUN. <http://www.asf.gob.mx/Default/Index> [consulta: 30/11/2020].

Auditoría Superior de la Federación

- 2009 Auditorías al gasto ejercido en SUBSEMUN. <http://www.asf.gob.mx/Default/Index> [consulta: 30/11/2020].

Auditoría Superior de la Federación

- 2010 Auditorías al gasto ejercido en SUBSEMUN. <http://www.asf.gob.mx/Default/Index> [consulta: 30/11/2020].

Auditoría Superior de la Federación

- 2011 Auditorías al gasto ejercido en SUBSEMUN. <http://www.asf.gob.mx/Default/Index> [consulta: 30/11/2020].

Auditoría Superior de la Federación

- 2012 Auditorías al gasto ejercido en SUBSEMUN. <http://www.asf.gob.mx/Default/Index> [consulta: 30/11/2020].

Auditoría Superior de la Federación

- 2013 Auditorías al gasto ejercido en SUBSEMUN. <http://www.asf.gob.mx/Default/Index> [consulta: 30/11/2020].

Auditoría Superior de la Federación

- 2013a Evaluación número 230 “*Servicios de carrera en el Estado federal*”. http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Documentos/Auditorias/2012_0230_a.pdf [consulta: 30/11/2020].

Auditoría Superior de la Federación

- 2013b Evaluación número 1207 “*Política Pública de Seguridad Pública*”. http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013_1207_a.pdf [consulta: 30/11/2020].

Auditoría Superior de la Federación

2014 Auditorías al gasto ejercido en SUBSEMUN. <http://www.asf.gob.mx/Default/Index> [consulta: 30/11/2020].

Auditoría Superior de la Federación

2015 Auditorías al gasto ejercido en SUBSEMUN. <http://www.asf.gob.mx/Default/Index> [consulta: 30/11/2020].

Barbosa Huerta, Miguel

2016 “*Iniciativa con Proyecto de Decreto*”, 2 febrero, LXIII/ISPO-75/60404.

Bartlett Díaz, Manuel

2016 “*Iniciativa con Proyecto de Decreto*”, 4 febrero, LXIII/ISPO-77/60503.

Bautista, Omar

2016 “Claves para entender la propuesta de Mando Único”, *La Razón*, 10 de marzo, <http://www.razon.com.mx/spip.php?article299653> [consulta: 30/11/2020].

Cámara de Diputados

2011 *Memoria de la mesa redonda: mando único policial*, México, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

Campos Garza, Luciano

2017 “Cae policía de Monterrey por robo de auto con violencia”, *Proceso*, 20/07, <http://www.proceso.com.mx/495609/cae-policia-monterrey-robo-auto-violencia> [consulta: 30/11/2020].

Carbonell, Miguel

2004 *Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos, Comentada y concordada*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Carreño Carlón, José y Saúl López Noriega

2015 “¿Por qué un manual de periodismo judicial?”, *Nexos*, julio 2, <http://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=4767> [consulta: 30/11/2020].

Casar, María Amparo y Claudia Maldonado

2010 “Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política”, en *Problemas, decisiones y soluciones: enfoques de políticas públicas*, México, Fondo de Cultura Económica.

Cejudo, Guillermo

2007 *New Wine in Old Bottles: How New Democracies Deal with Inherited Bureaucratic Apparatuses. The Experiences of Mexico and Spain*, Documento de trabajo #190, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Chittock, Matt

- 2015 “Where a job is never regarded as 100% yours”, *BBC.com*, 7 de octubre, <http://www.bbc.com/capital/story/20151006-where-a-job-is-never-regarded-as-100-yours> [consulta: 30/11/2020].

Cortez, Edgar

- 2016 “La realidad aislada del gobierno mexicano”, *Animal Político*, 20 de junio. <http://www.animalpolitico.com/blogueros-blog-invitado/2016/06/20/la-realidad-aislada-del-gobierno-mexicano/> [consulta: 30/11/2020].

Davis, Diane E.

- 2006 “Undermining the Rule of Law: Democratization and the Dark Side of Police Reform in Mexico”, *Latin American Politics and Society*, 48(1), pp. 55-86. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2006.tb00338.x>

Delgado Castañeda, Ranulfo

- 2012 “Inexplicable subejercicio en seguridad pública”, *Revista de los Centros de Estudios de la Cámara de Diputados*, 2(17), septiembre, pp. 28-35.

Diario Oficial de la Federación (DOF)

- 2011 *Reglas para el otorgamiento del subsidio a los municipios y, en su caso, a los estados cuando tengan a su cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como al Gobierno del Distrito Federal en sus demarcaciones territoriales*. 28 de enero, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5175985&fecha=28/01/2011 [consulta: 30/11/2020].

El Heraldo de México

- 2020 “VIDEO: Policías de San Luis son captados robando un auto en complicidad con ladrón”, 12/11/2020, <https://heraldodemexico.com.mx/nacional/2020/11/12/video-policias-de-san-luis-son-captados-robando-un-auto-en-complicidad-con-ladron-224816.html> [consulta: 30/11/2020].

Excélsior

- 2016 “Exhiben a mando policial usando patrulla para ir al súper”, 29/03/2016, <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/03/29/1083503> [consulta: 30/11/2020].

Ferrer, Sergio

- 2015 “Despidos injustificados, nepotismo y maltrato a policías municipales de Tlapa”, 13 de febrero, *Los Angeles Press*, <http://www.losangelespress.org/despidos-injustificados-nepotismo-y-maltrato-a-policias-municipales-de-tlapa/> [consulta: 30/11/2020].

Flores Noriega, Iván

- 2016 “Exigen cuota de 5 infracciones diarias a policías viales de Santa Lucía”, 9 de abril, *Noticias Voz e Imagen*, <http://www.nvnoticias.com/nota/5162/exigen-cuota-de-5-infracciones-diarias-policias-viales-de-santa-lucia> [consulta: 30/11/2020].

Gamboa Montejano, Claudia

- 2010 *Análisis de la Iniciativa de Mando Único Policial presentada por el Ejecutivo Federal ante el Senado de la Republica*, Centro de Documentación, Información y Análisis, <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SPI-ISS-30-10.pdf> [consulta: 30/11/2020].

Gertler, Meric

- 1995 “‘Being There’: Proximity, Organization, and Culture in the Development and Adoption of Advanced Manufacturing Technologies”, *Economic Geography*, 71(1), pp. 1-26. <https://doi.org/10.2307/144433>

González Gómez, Javier

- 2010 “La evaluación de la actividad gubernamental: premisas básicas y algunas anotaciones sobre la experiencia mexicana”, en Méndez, J. (coord.), *Los grandes temas de México. XIII. Políticas Públicas*, México, El Colegio de México.

Grindle, Merilee

- 2012 *Jobs for the Boys*. Harvard: Harvard University Press, <https://doi.org/10.4159/harvard.9780674065185>

Guerrero Gutiérrez, Eduardo

- 2016 “La inseguridad 2013-2015”, *Nexos*, 1 de enero, <http://www.nexos.com.mx/?p=27269> [consulta: 30/11/2020].

Harrison, Aurora

- 2016 “No hay elementos para afirmar que la policía de Acapulco está infiltrada por el crimen: Astudillo”, *El Sur*, 23 de mayo, <http://suracapulco.mx/1/no-hay-elementos-para-afirmar-que-la-policia-de-acapulco-esta-infiltrada-por-el-crimen-astudillo/> [consulta: 21/08/2016].

Higareda, Diana

- 2017 “Policía municipal, reprobada y con bajos salarios”, *El Universal*, 09/07/2017. <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/periodismo-de-datos/2017/07/9/policia-municipal-reprobada-y-con-bajos-salarios> [consulta: 01/04/2020].

- Hill, Carole; Karen Loch, Detmar Straub y Kamal El-Sheshai
 1998 “A Qualitative Assessment of Arab Culture and Information Technology Transfer”, *Journal of Global Information Management*, 6(3), pp. 29-38, <https://doi.org/10.4018/jgim.1998070103>
- Hoy Estado de México
 2015 “Exigen ‘polis’ renuncia de su director en Ixtlahuaca, 23 noviembre, <http://www.hoyestado.com/2015/11/exigen-polis-renuncia-de-su-director-en-ixtlahuaca/> [consulta: 30/11/2020].
- Independent Evaluation Group (IEG)
 2008 *Public Sector Reform: What Works and Why? An IEG Evaluation of World Bank Support*, Washington, World Bank, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/6484/448180PUBLIC-Box310only109780821375891.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [consulta: 30/11/2020].
- Imagen del Golfo
 2017 “Cae policía de Las Choapas con auto robado”, 17/07, <http://imagen-delgolfo.mx/noticiasveracruz/policiaca/41197777/cae-policia-de-las-choapas-con-auto-robado.html> [consulta: 30/11/2020].
- Imison, Paul
 2016 “Los esfuerzos de México por combatir la corrupción en la policía siguen fallando”, *Vice News*, 28 de marzo, <https://news.vice.com/es/article/los-esfuerzos-de-mexico-por-combatir-corrupcion-en-polica-siguen-fallando> [consulta: 30/11/2020].
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)
 2015 *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015*.
- Justice in Mexico Project
 2011 *Justiciabárometro. Diagnóstico Integral de la Policía Municipal de Ciudad Juárez*, Trans-Border Institute.
- Kingdon, John
 1995 *Agendas, alternatives and public policies*, Nueva York, Harper.
- La Prensa de Monclova
 2017 “Cae por ejecuciones policía monclovense”, 24/06, <http://laprensade-monclova.com/portal/2017/06/24/cae-por-ejecuciones-policia-monclovense/> [consulta: 30/11/2020].
- López Pastén, Guillermo
 2014 “Policía Municipal, de los eslabones más débiles en la procuración de justicia”, *Milenio*, 27 de noviembre, <http://www.milenio.com/policia/>

- municipal-eslabones-debiles-procuracion-justicia_o_416958522.html [consulta: 30/11/2020].
- Maguey, Hugo
2012 “Aquí nadie se queda sin hueso”, *Animal Político*, 14 de febrero, <http://www.animalpolitico.com/2012/02/aqui-nadie-se-queda-sin-hueso/> [consulta: 30/11/2020].
- Mahoney, James
2008 “Toward a Unified Theory of Causality”, *Comparative Political Studies*, 41(4/5), pp. 412-436. <https://doi.org/10.1177/001041400731115>
- Mahoney, James y Kathleen Thelen
2010 “A Theory of Gradual Institutional Change” en Mahoney, James y Thelen, Kathleen (eds.), *Explaining Institutional Change*, Nueva York, Cambridge University Press, <https://doi.org/10.1017/CBO9780511806414>
- Martínez, Gabriela
2014 “Del servicio militar a la Policía Municipal en menos tiempo”, *Milenio*, 1 de abril, http://www.milenio.com/bajacalifornia/Cadetes-Ejercito-integrarse-Policia-Municipal_o_272972969.html [consulta: 30/11/2020].
- McGrath, Robert
2013 “The Rise and Fall of Radical Civil Service Reform in the U.S. States”, *Public Administration* 73(4), pp. 638-649, <https://doi.org/10.1111/puar.12075>
- Merino, Mauricio
2010 *Ética Pública*, Biblioteca Básica de Administración Pública, México, EAPDF/Siglo XXI Editores.
- Merino, Mauricio
2011 “Sobre la Evaluación de Políticas Públicas” en Roberto Salcedo, *Evaluación de Políticas Públicas*, México, Siglo XXI Editores.
- Merino, Mauricio
2013a “La captura de los puestos públicos”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 219, pp. 135-156, [https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(13\)72306-7](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(13)72306-7)
- Merino, Mauricio
2013b *Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, México, CIDE.

Meyer, Maureen

- 2014 *Mexico's Police: Many Reforms, Little Progress*, WOLA, mayo, <https://www.wola.org/sites/default/files/Mexicos%20Police.pdf> [consulta: 30/11/2020].

Moloeznik, Marcos Pablo y María Eugenia Suárez de Garay

- 2013 “De la estrategia en el modo de acción directo en el ámbito de la seguridad ciudadana. Justiciabarómetro en la policía municipal de Ciudad Juárez”, *Gestión y Política Pública*, pp. 83-126.

Munguía, Karen

- 2017 “Suman 74 policías estatales dados de baja durante la actual administración: ssc”, *Códice Informativo*, <https://codiceinformativo.com/2017/04/suman-74-policias-estatales-dados-de-baja-durante-la-actual-administracion-ssc/> [consulta: 30/11/2020].

Nieto, Fernando, Liesbet Heyse, María del Carmen Pardo y Rafael Wittek

- 2014 “Building Enforcement Capacity: evidence from the Mexican Civil Service Reform,” *Public Administration and Development*, 34(5), pp. 389-405, <https://doi.org/10.1002/pad.1701>

Noticias Voz e Imagen

- 2016 “Crece inconformidad de Policías Municipales”, 20 mayo <http://www.nvnoticias.com/nota/12119/crece-inconformidad-de-policias-municipales> [consulta: 30/11/2020].

Oppenheimer, Andrés

- 2015 “Las engañosas estadísticas de la violencia”, *El Mundo*, 15 mayo. <http://www.elmundo.es/internacional/2015/05/15/5554bda2268e3e-282c8b45a1.html> [consulta: 30/11/2020].

Peña Nieto, Enrique

- 2014 *Iniciativa de Decreto por el que se reforman los artículos 21, 73, 104, 105, 115, 116 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 1 de diciembre. http://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/docs/Audiencias_Seg_Justicia/Iniciativa_Poder_Ejecutivo.pdf [consulta: 30/11/2020].

Periódico Central

- 2017 “¡El colmo! Policía municipal y su esposa asaltan Oxxo en Bosques de Manzanilla; vecinos los golpean”, 20/07. <http://www.periodicoentral.mx/2017/pagina-negra/crimen-y-castigo/item/12268-hasta-en-pareja-vecinos-de-bosques-de-manzanilla-golpean-a-policia-que-asalto-un-oxxo-junto-con-su-esposa> [consulta: 30/11/2020].

Pollitt, Christopher y Geert Bouckaert

2001 *Public Reform Management*, Oxford, Oxford University Press.

Pressman, Jeffrey y Aaron Wildavsky

1998 *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, México, FCE.

Proceso

2017 “Detienen a cinco policías de Atizapán acusados de secuestro”, 20/07, <http://www.proceso.com.mx/495704/detienen-a-cinco-policias-atizapan-acusados-secuestro> [consulta: 30/11/2020].

Radio Fórmula

2017 “Detienen por secuestro al jefe de policía de Madera, Chihuahua”, 11/07, <http://www.radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=697663&idFC=2017> [consulta: 30/11/2020].

Reza, Gloria

2013 “Policías reprobados lanzan un sos al Congreso”, *Proceso*, 26/01, <https://data.proceso.com.mx/?p=331727> [consulta: 30/11/2020].

Rivas, Francisco

2016 “Carta a Osorio Chong”. Observatorio Nacional Ciudadano, 21/04. <https://onc.org.mx/carta-al-secretario-de-gobernacion-miguel-ngel-osorio-chong> [consulta: 30/11/2020].

Sabet, Daniel

2013 “El problema de la gobernanza municipal: el reto de la reforma policial en los municipios de México”, *Foro Internacional*, 53(2), pp. 253-280.

Salmerón, Argenis

2016 “Minimiza de nuevo Sedano la violencia; “la hay en todas las ciudades del mundo”, dice”, *El Sur*, 18/05/16, <http://suracapulco.mx/4/minimiza-de-nuevo-sedano-la-violencia-la-hay-en-todas-las-ciudades-del-mundo-dice/> [consulta: 18/08/2016].

Subsecretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP)

2011 *Subsidio para la Seguridad Pública Municipal (SUBSEMUN)*, <http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/776/1/images/SUBSEMUN.pdf> [consulta: 30/11/2020].

SESNSP

2016 *Ejes Estratégicos y Programas con Prioridad Nacional*, Secretaría de Gobernación, 15/01 <http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/normateca/Reglamentos/Documentos1.pdf> [consulta: 30/11/2020].

Símerman, Francisco

- 2016 "Pretende Aragón Roldán imponer a su "Guarura" como Comisario de la Policía Municipal". *Enlace de la Costa*, 05/04, <http://www.enlacede-lacosta.com/index.php/en/regional/84-mixtepec/6698-pretende-aragon-roldan-imponer-a-su-guarura-como-comisario-de-la-policia-municipal> [consulta: 18/08/2020].

SinEmbargo

- 2020 "Policía municipal de Tijuana implicado en secuestro es detenido en horas de servicio", 10/10/2019. <https://www.sinembargo.mx/10-10-2019/3659410> [consulta: 30/11/2020].

Sosa Altamira, William

- 2014 *Punto de acuerdo del Grupo Parlamentario del PRI*, Gaceta Parlamentaria, 3995-VI, 03/04. <http://gaceta.diputados.gob.mx/Black/Gaceta/Anteriores/62/2014/abr/20140403-VI/Proposicion-8.html> [consulta: 30/11/2020].

Sundell, Anders

- 2014 "Are formal civil service examinations the most meritocratic way to recruit civil servants? Not in all countries", *Public Administration*, 92(2), pp. 440-457. <https://doi.org/10.1111/padm.12077>

Swenson, Joy y Fred Casmir

- 1998 "The impact of culture-sameness, gender, foreign travel, and academic background on the ability to interpret facial expression of emotion in others", *Communication Quarterly*, 46(2), pp. 214-223. <https://doi.org/10.1080/01463379809370096>

Székely Pardo, Miguel

- 2012 "Políticas de Profesionalización Policial en México: Avances y perspectivas", en Székely Pardo, M. (coord.), *Sistema Integral de Desarrollo Policial: La construcción de una policía profesional en México*, México, CIES.

Tello, Nelia

- 2013 "Cultura de la legalidad de los policías municipales de Cuernavaca", *Gestión y Política Pública*, pp. 289-311.

Tsebelis, George

- 1995 "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism", *British Journal of Political Science*, 25(3), pp. 289-325. <https://doi.org/10.1017/S0007123400007225>

Weyland, Kurt

2008 "Toward A New Theory of Institutional Change," *World Politics*, 60(2), pp. 281-314. <https://doi.org/10.1353/wp.0.0013>

Withers, George, Lucila Santos y Adam Isacson

2010 *Preach What You Practice: The Separation of Military and Police Roles in the Americas*, http://www.wola.org/publications/preach_what_you_practice_the_separation_of_police_and_military_roles_in_the_americas [consulta: 30/11/2020].

ZonaFranca

2014 "Detienen a policía Municipal que transportaba combustible robado en Salamanca", <http://zonafranca.mx/detienen-a-policia-municipal-que-transportaba-combustible-robado-en-salamanca/> [consulta: 30/11/2020].

JOSÉ MANUEL HEREDIA GONZÁLEZ

.....

Doctor en Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas; maestro en Estudios de Seguridad con especialidad en Operaciones de Inteligencia por la Universidad de Georgetown, Washington, D.C.; licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por el Centro de Investigación y Docencia Económicas. Sus líneas de investigación incluyen profesionalización administrativa, tendencias en la denuncia del delito en México y la participación de policías en delitos de bajo y alto impacto.

Citar como: José Manuel Heredia González (2021), "Obstáculos prácticos, políticos y administrativos para la profesionalización de las policías municipales mexicanas", *Iztapalapa. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, núm. 90, año 42, enero-junio de 2021, ISSN: 2007-9176; pp. 81-118. Disponible en <<http://revistaiztapalapa.izt.uam.mx/index.php/izt/issue/archive>>.

Abuso policial, discrecionalidad y tecnologías de vigilancia en América Latina

Police abuse, discretionality and surveillance technologies in Latin America

Lucía Carmina Jasso López*

Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, Ciudad de México, México

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-8036-1126>

Carolina Jasso González**

El Colegio de México, Ciudad de México, México

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7764-4072>

ISSN-0185-4259; e- ISSN: 2007-9176

DOI: <http://dx.doi.org/10.28928/ri/902021/atc3/jassolopezl/jassogonzalezc>

Resumen

El abuso policial constituye una problemática de interés sociológico y un objeto de preocupación social derivado de la “nueva visibilidad” que adquieren las interacciones de violencia entre la policía y la población, como resultado de los diferentes usos de las tecnologías de vigilancia, particularmente de formas como la vigilancia desde abajo o *sousveillance*. A partir de la sistematización y el análisis de datos cualitativos, se discute el impacto de las tecnologías de vigilancia en 129 casos de abuso policial registrados en video en América Latina. Los resultados indican que la videovigilancia se ha convertido en un mecanismo relevante para documentar y determinar en qué casos se cometieron violaciones graves a derechos humanos; sin embargo, la discrecionalidad institucional, las fallas en los registros y la facultad de los agentes estatales para decidir cuándo registrar o no una práctica arbitraria imposibilita que se conviertan en mecanismos de control efectivos para sancionar y evitar las prácticas de arbitrariedad.

Palabras clave: videovigilancia, nueva visibilidad, violencia, letalidad policial, *sousveillance*.

Abstract

Police abuse constitutes a problem of sociological interest and an object of social concern derived from the “new visibility” acquired by violent interactions between the police and the population, as a result of the different uses of surveillance technologies, particularly of forms such as surveillance from below or *sousveillance*. Based on the systematization and analysis of qualitative data, we discussed the impact of surveillance technologies in 129 cases of police abuse recorded on video in Latin America. The results indicate that video surveillance has become a relevant mechanism to document and determine in which cases serious human rights violations were committed; however, institutional discretion, deficiencies in registries, and the power of state agents to decide when or not register an arbitrary practice, make it impossible to become effective control mechanisms to sanction and avoid arbitrary practices.

Keywords: Surveillance, police lethality, violence, new visibility, *sousveillance*.



IZTAPALAPA

Agua sobre lajas

* carmina.jasso@sociales.unam.mx

** cjasso@colmex.mx

Introducción

El 25 de mayo de 2020 la policía de Minneapolis utilizó la fuerza letal durante el arresto de George Floyd. Los hechos se convirtieron en noticia internacional y de inmediato la opinión pública se volcó hacia la discriminación racial, la arbitrariedad y la violencia que prevalece en las instituciones policiales, con efectos sociales inimaginables.

Varias cámaras de vigilancia capturaron sus últimos minutos de vida y los hechos fueron registrados desde diferentes ángulos;¹ aun así, no se tiene claridad sobre todo lo que ocurrió.² No obstante, las imágenes difundidas muestran que se cometió abuso policial y que el uso excesivo de la fuerza provocó su muerte, lo que en consecuencia desató importantes movilizaciones en Estados Unidos y en otros países.

Dos días después, en Tijuana –ciudad fronteriza de México– un policía municipal de forma similar al caso de George Floyd sometió y asfixió a Yair López. Los hechos, también quedaron registrados en video y la evidencia permite observar la forma en que el policía coloca su pie sobre la víctima cuando se encontraba espasado y sin mostrar resistencia. Así sucesivamente, decenas de abusos policiales han sido registrados en video en América Latina sin tener el mismo eco que el caso estadounidense, pero evidenciando la necesidad de supervisión y control policial para evitar este tipo de hechos.

En este artículo se plantean dos objetivos principales. Por una parte, se busca sistematizar y analizar distintos casos de abuso y letalidad policial registrados por cámaras de videovigilancia que tuvieron lugar en América Latina en la última década.

¹ Particularmente el video captado por un “espectador” es el que ha sido más difundido y se considera que “probablemente jugó un papel importante en las protestas en Minneapolis y el país” (McLaughlin, 2020).

² En uno de los videos el propio vehículo de Floyd bloquea parte de la vista de la cámara, así como un vehículo de la policía no permite ver la escena en su totalidad (McLaughlin, 2020).

Por otra parte, se problematiza respecto a los efectos de las tecnologías de vigilancia sobre el abuso policial (pública-privada y fija-móvil) y se discute acerca de las narrativas sociales e institucionales que se construyeron en torno a estas imágenes y los efectos sociales generados. Entre otras preguntas, las interrogantes que guían esta investigación son: ¿cuál ha sido el efecto social de los videos que registran abuso policial en América Latina?; ¿qué características tienen este tipo de videos?; ¿han contribuido a disminuir la discrecionalidad policial?

Como hipótesis se plantea que la visibilidad del abuso policial a través de los videos impacta en la percepción de la sociedad sobre este problema público e incrementa la demanda de mayor control y rendición de cuentas en las policías; sin embargo, en el caso de América Latina no ha logrado reducir en su totalidad la discrecionalidad profundamente arraigada y aceptada en las instituciones policiales de la región.

Para contextualizar la investigación, en el primer apartado se discute sobre el abuso y la violencia policial en América Latina. Posteriormente se hace una revisión de la literatura especializada y de la evidencia empírica sobre la relación entre las tecnologías de vigilancia y el trabajo policial. Al respecto, cabe precisar que la mayor parte de los textos son anglosajones, debido a que en estos países se ha difundido más ampliamente el uso de las tecnologías de vigilancia en las funciones policiales; no obstante, los hallazgos reportados son relevantes para mostrar las posibilidades, limitaciones y realidades del uso de estas tecnologías en la región.

La investigación se apoya de la documentación, sistematización y análisis de casos de abusos policiales –y algunos militares– que comparten una característica común: los hechos se registraron en videos que fueron difundidos a través de los medios de comunicación u otras plataformas. La principal fuente de información para acceder a estos casos son los reportes y notas de prensa que documentaron y difundieron los videos, así como reportes de queja y recomendaciones emitidas por organismos públicos de derechos humanos (OPDH). La búsqueda y sistematización de la información permitió construir una base de datos compuesta por 129 casos: 92 compilados en la prensa que tuvieron lugar en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Perú durante la última década y 37 registrados por los OPDH en México.³

³ Tres de los casos registrados por los OPDH en México también fueron ampliamente difundidos en medios de comunicación y por lo tanto forman parte de la base de datos de América Latina documentada a partir del análisis hemerográfico.

Abuso y violencia policial en América Latina

La violencia policial en América Latina constituye una problemática continua y de larga data. No obstante, en las últimas décadas el abuso y la letalidad de las instituciones policiales se ha convertido en un fenómeno, no solo de interés sociológico, sino de preocupación social de particular relevancia en la región. Factores como el incremento del delito y el surgimiento de nuevas formas y dinámicas delictivas, el aumento en la percepción de inseguridad y el enfoque punitivo que ha acompañado a las estrategias y políticas públicas implementadas en varios países latinoamericanos para la contención de la criminalidad (Sozzo, 2017) han contribuido de forma significativa a agravar el problema.

En la literatura con frecuencia se reconoce que las policías conciben la violencia como un recurso legítimo y ordinario en el cumplimiento de sus funciones, en sus encuentros cotidianos con la población y, por lo tanto, las prácticas violentas y la victimización no son reconocidas como comportamientos que quebranten la ley, sino como “externalidades del trabajo policial” (Cano y Fragoso, 2000; Stinson, 2020; Fassin, 2016; Jobard, 2011). Asimismo, en el estudio de las políticas públicas hay un cuerpo importante de literatura que refiere a las policías como “burocracias a nivel de calle” (Dussauge, Cejudo y Pardo, 2018) con inevitables márgenes de discrecionalidad en su operación en el día a día, que incluso tienen posibilidades de incidir en el rumbo de las políticas.

En síntesis, se argumenta que la violencia se presenta como una consecuencia de la experiencia ocupacional y es vista como un recurso profundamente arraigado y aceptado en términos de los fines definidos al interior de las instituciones policiales (Westley, 1953). Sin embargo, aun cuando la violencia se presenta como un recurso compartido y definitorio del trabajo policial, no se puede asumir que se ejerza de igual forma ni obviar sus particularidades y los incentivos sociales e institucionales que intervienen en el ejercicio de la fuerza y la violencia.

En este sentido, a diferencia de otros contextos en los que el abuso o las interacciones entre la policía y la población mediadas por la violencia presentan una baja proporción (Smith, Kaminski, Rojek, Alpert y Mathis, 2007), América Latina se ha caracterizado en los últimos años por registrar una alta incidencia en la muerte de civiles por agentes estatales.

Investigaciones recientes (Pérez, Silva y Cano, 2019: 29; UNODC, 2019) han destacado la especificidad que adquiere el fenómeno de la letalidad policial en países de la región como El Salvador y Venezuela, en donde la tasa de civiles muertos a consecuencia de intervenciones policiales es superior o cercana a la tasa mundial de

homicidios (6.1 homicidios por cada 100,000 habitantes). Por otra parte, los datos disponibles sobre muertes intencionales por agentes de policía en comparación con los homicidios intencionales de policías presentan proporciones de 6.6 en el caso de El Salvador y de 19.9 para Brasil; es decir, por cada homicidio intencional de un agente de policía en El Salvador, se presentan 6.6 homicidios intencionales de civiles por parte de la policía; mientras que en Brasil, por cada homicidio intencional de un agente estatal, se registran 19.9 homicidios de civiles por elementos de la policía (UNODC, 2019: 74).

Cano y Fragoso (2000), en su análisis sobre el caso de Brasil, observan la ocurrencia de intervenciones policiales con altos niveles de victimización y letalidad, así como patrones que privilegian interacciones y encuentros mediados por el uso excesivo de la fuerza, en lugar de la inmovilización o el arresto y registros que sugieren la ocurrencia de ejecuciones arbitrarias, al igual que en Colombia (Bolaños y Benavides, 2017), México y otros países de América Latina. La evidencia actual sobre el caso de Brasil indica un incremento en el número de víctimas de letalidad durante intervenciones policiales en las que las policías militares son la principal autoridad responsable (Pérez, Silva y Cano, 2019: 29).

El abuso policial en la región, sin embargo, no se limita a la letalidad, sino que supone un continuo entre el empleo de modos de coerción no físicos como las amenazas, la extorsión y el uso de la fuerza física como la tortura, la desaparición forzada o la privación arbitraria de la vida. La violencia que ejerce la policía se presenta también, como surge Pita (2019: 88), en forma de un “hostigamiento” cotidiano que admite prácticas ampliamente aceptadas y remite a distintos niveles y grados de violencia y discrecionalidad que anteceden a formas más extremas incluidas en “repertorios de violencia policial”, que se han favorecido por la conjunción de factores regionales como la impunidad, el giro punitivo, el liderazgo militar en tareas de seguridad interna y la ausencia de mecanismos de control robustos sobre las instituciones policiales.

La discrecionalidad del trabajo policial

Las instituciones policiales son organizaciones sumamente problemáticas en términos de los efectos sociales vinculados con su facultad para el ejercicio de la fuerza y la violencia. De acuerdo con Monjardet, la tarea fundamental de la policía es aplicar los recursos de la fuerza con el propósito de asegurarle al poder su dominio en las relaciones sociales internas (2010: 27).

Al ser la institución depositaria del monopolio legítimo de la violencia física, la policía se vuelve un “mecanismo para la distribución no negociable de la fuerza coercitiva” (Bittner, 1970: 42), justificada a partir de las exigencias de una situación específica. En otras palabras, la fuerza y la violencia pueden ser utilizadas siempre que se juzgue necesario y es la policía la que decide a quién castigar y cómo hacerlo, cuándo ejercer la fuerza o la violencia y en qué grado, incluso decidir en qué momento ejercer la fuerza letal. En gran medida, la discrecionalidad es inherente a la función policial (Dussauge, Cejudo y Pardo, 2018).

En el trabajo policial, como señala Goldstein (1960: 543), las decisiones suelen acompañarse por una “baja visibilidad” o discrecionalidad; la policía no siempre “invoca al proceso penal”, es decir, a la evaluación respecto a si un acto infringe o no la ley. Esta valoración puede responder a normas formales o a códigos informales de lo que significa el mantenimiento del orden y el trabajo policial, lo que supone, como argumenta Monjardet (2010: 30) que, aun bajo la existencia de un arsenal jurídico robusto, pueden hacerse “presentes las peores infamias policiales”, incluso tratarse de prácticas totalmente legítimas bajo los códigos informales al interior de la institución.

En los últimos años, frente al abuso y la violencia de las instituciones de seguridad en distintos contextos, la demanda social de supervisar el comportamiento de la policía ha conducido a implementar reformas tendientes a develar su “baja visibilidad”. La exigencia social de contar con un registro del trabajo policial, como sugieren Sandhu y Haggerty (2015: 2) cuestiona el axioma de la discrecionalidad ampliamente aceptado en la sociología de la policía para dar paso a nuevas dinámicas de visibilidad resultado del uso de las tecnologías de vigilancia; no obstante, el argumento de Sandhu y Haggerty requiere ser evaluado a la luz de la renuencia de las instituciones policiales a ser vigiladas y a las particularidades de otros contextos como el latinoamericano.

En los estudios sobre la videovigilancia con frecuencia el uso de cámaras y sistemas de video son considerados como mecanismos a través de los cuales es posible observar y, en algunos casos, mediar la interacción de la policía con la ciudadanía. Constituyen dispositivos de saber-poder (Foucault, 2000) que en condiciones específicas permitirían vigilar y frenar los abusos policiales y otras formas de violencia ejercidas por agentes estatales, conductas sumamente difíciles de someter a supervisión y control (Alvarado y Silva, 2011: 446).

Bajo esta línea argumentativa, Mann, Nolan y Wellman (2003) han destacado la necesidad de problematizar y restituir la vigilancia y la videovigilancia como tecnologías para observar a quienes poseen autoridad. Así, las tecnologías de vigilancia,

más allá de ser dispositivos de seguridad, logran efectos en distintos ámbitos de la vida social (Arteaga, 2016: 196). En este contexto, la *sousveillance* o la vigilancia desde abajo es relevante porque supone el uso de las tecnologías de vigilancia para hacer frente a las organizaciones burocráticas, mejorando no solo la capacidad de los sujetos de acceder y recopilar datos sobre la vigilancia que se ejerce sobre ellos, sino para “vigilar al vigilante” (Mann, Nolan y Wellman, 2003: 333).

Respecto a las formas de vigilar a quienes poseen autoridad y los medios a través de los cuales se puede ejercer una *vigilancia desde abajo* es preciso referir que existen al menos dos tipos y dos modalidades de vigilancia en video. Por una parte existe la videovigilancia pública, financiada y gestionada por instituciones de carácter público y la videovigilancia privada, financiada con recursos propios de hogares, comercios, empresas y se caracteriza por estar gestionada por quienes las pagan. Por otra parte se presenta la videovigilancia fija, colocada en un sitio específico con un ángulo de vigilancia permanente –como las cámaras que se colocan en postes en la trama urbana– y la móvil, que está en constante movimiento, como los drones que se desplazan de un lado a otro de acuerdo con las necesidades del operador, o las cámaras que forman parte de los millones de teléfonos celulares que circulan en las ciudades.

A su vez, existen otras especificidades de la videovigilancia como mediadoras de las interacciones entre la policía y la ciudadanía, que particularmente han sido útiles para su supervisión y control. Por ejemplo, las cámaras corporales (*bodycams*) que se instalan en los uniformes de los policías. Distintas investigaciones, como se refirió anteriormente, argumentan que estos dispositivos aumentarían la transparencia y la responsabilidad al recopilar imágenes directamente en el lugar de los hechos; se trata en gran medida de hacer públicas “las interacciones ocultas” (Joh, 2018) entre la policía y los civiles, “eliminando la necesidad de una casualidad fortuita al grabar de forma continua el campo de visión de los policías en el terreno y en el día a día de sus actividades cotidianas” (Mateescu, Rosenblat y Boyd, 2016: 122).

Asimismo, se considera que el uso de las cámaras corporales no solo contribuye a generar nuevas dinámicas de visibilidad sino, como observa Brown (2016: 296), puede producir efectos importantes en el comportamiento policial respecto al uso de la fuerza. En primera instancia, mediante una “influencia disciplinadora”, así como a través de un peso sobre la decisión de cuándo y cómo utilizar la fuerza como resultado de un proceso de internalización de tipo disuasorio.

En este mismo tenor, la presencia de estas cámaras se asocia con la resolución más rápida de los casos, la reducción de papeleo y la mejora en la sensación de seguridad

de la sociedad (Duffy, Mattias, Rahma y Timalsina, 2020; Botta, 2014).⁴ Incluso en el discurso público, el uso de estos dispositivos se ha posicionado como ejemplo de “buena práctica”, como lo constata la recomendación que la Relatora Especial de la ONU dirige a un gobierno de América Latina respecto a la necesidad de equipar a las patrullas, las unidades y a los efectivos de seguridad con dispositivos GPS, cámaras portátiles y de videograbación, particularmente a aquellas policías que registren altos índices de uso letal de la fuerza (ONU, 2018: 201).

Esta recomendación ha sido adoptada de forma gradual por los gobiernos nacionales y locales en la región.⁵ En México, esta medida se precisa en el artículo 17 del *Manual del uso de la fuerza de aplicación común a las tres fuerzas federales* (2014), en el que se hace referencia al uso intensivo de cámaras de videograbación y audio para documentar las interacciones e incidentes con la población y fungir como evidencia de que la actuación de la policía y las fuerzas armadas no haya transgredido los derechos humanos.⁶ Se trata en gran medida de un esfuerzo público por hacer de la policía un “trabajador transparente” (Lyon, 1995); sin embargo, en los apartados siguientes se discute acerca de los límites y obstáculos que se presentan frente a esta medida.

En Europa, la policía inglesa “es puntera y pionera” en el uso de estas tecnologías (Fernández, 2019), mientras que Estados Unidos ha sido uno de los países en el que más ha proliferado el uso de cámaras en el ámbito policial. De acuerdo con Joh (2018), esta demanda creció en 2015 después de los incidentes de violencia policial contra civiles en protestas públicas y la muerte del joven Michael Brown. En el caso de la brutalidad policial cometida contra Rodney King en 1991 por la policía de los Ángeles, el video registrado por un testigo contribuyó para que los oficiales de policía implicados fueran sometidos a un proceso penal y, como destacan Mann,

⁴ En una encuesta realizada en Buenos Aires, “unos cuantos manifestaron sentir un cierto placer al mirar las imágenes de las cámaras de VGEP reproducidas en los medios de comunicación, ya que, o bien cumplen una función educativa –enseña lo que hay, los peligros de la calle, para estar prevenidos–, o bien una función tranquilizadora –por lo menos lo agarraron, las cámaras sirven para algo, se hacen cosas–” (Botta, 2014: 118).

⁵ En México el gobierno federal considera como parte de los productos a adquirir con recursos públicos de los fondos y subsidios del Sistema Nacional de Seguridad Pública los “sistemas de grabación portátil en patrulla” y las “cámaras de solapa” para portar en los uniformes de los policías. Se sugiere consultar: http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/fondos-subsidios/Concertaciones-2018/Presentaciones_FASP_FORTASEG_2018.pdf

⁶ Arteaga (2016: 202) refiere que desde 2015 la Secretaría de Seguridad Pública de Tijuana destinó “cámaras personales por cada policía”.

Nolan y Wellman (2003), a un importante debate sobre la necesidad de implementar estrategias para la reducción de la violencia policial.

Sin embargo, un hecho ineludible es que la adquisición de las cámaras por parte de los gobiernos y su uso en las corporaciones policiales no garantiza el control, la rendición de cuentas y la responsabilidad policial. Por una parte, existe la posibilidad de que se incrementen los arrestos de bajo nivel porque los oficiales están presionados a seguir el procedimiento mientras se graba su trabajo (Mateescu, Rosenblat y Boyd, 2016). A lo anterior se suma que como cualquier otro tipo de cámara, están a merced de quien las opere, y si se decide que lo hagan los mismos policías o sus superiores, existe la posibilidad de que las enciendan o apaguen a discreción (Joh, 2018), e incluso que lleguen a elucubrar formas para evadir o distraer la vigilancia y evitar acusaciones sobre “mala” conducta policial.

En este sentido, también es necesario precisar que es una realidad que “pocos departamentos de policía tienen la capacidad de almacenar de forma segura los datos generados por la vigilancia de sus oficiales” (Joh, 2018: 4). Este es uno de los principales retos de la videovigilancia en el mundo, debido a que no se tiene capacidad de almacenamiento permanente de todas las imágenes captadas (Jasso, 2020), por lo que eventualmente tienen que ser desechadas periódicamente y en algunos casos se borran hechos relevantes.

Aunado a lo anterior, hay que agregar que generalmente los videos permanecen en un sitio custodiado por la misma policía y en parte es la institución la que toma la decisión de qué registrar y presentar como evidencia (Mateescu, Rosenblat y Boyd, 2016; Duffy, Rahma, y Timalsina, 2020); al mismo tiempo, para que las imágenes captadas por las cámaras públicas sean entregadas a los civiles interesados se tiene que solicitar a las autoridades. Así se incrementa el poder de quienes gestionan las tecnologías de vigilancia.

Sin embargo, la evidencia indica que sí se presentan cambios en el comportamiento policial en presencia de las cámaras de vigilancia; prueba de ello son las resistencias que eventualmente surgen para su uso, sobre todo si las reglas no son claras (Joh, 2018). Como argumentan Alvarado y Silva (2011: 465), “las dificultades para la supervisión y el control del trabajo policial son reconocidas en todas partes del mundo” y con gran probabilidad se acrecientan en los países de América Latina donde la corrupción e impunidad permea el quehacer policial.

En este contexto, es relevante destacar la vigilancia que se realiza desde las cámaras de los teléfonos celulares de los civiles. Esta vigilancia se basa en la presencia de un espectador dispuesto a captar la escena de un incidente (Mateescu, Rosenblat y Boyd, 2016: 122) y es capaz de producir mecanismos de solidaridad y cohesión

(Arteaga, 2018) en relación con los abusos policiales; en otras palabras, de ejercer una vigilancia desde abajo que obliga a la autoridad a asumir su responsabilidad. De esta forma, periodistas o transeúntes que son testigos de los hechos, graban y comparten las imágenes como una forma de testimonio y protesta y difunden el enojo y hartazgo social ante miles de personas. Este fenómeno también ha sido denominado “contravigilancia” (Lyon, 1995) y se le considera capaz de generar procesos de cuidado y protección, así como formas de participación y reivindicación social.

Discusiones empíricas en torno a las tecnologías de vigilancia y el trabajo policial

La mayor parte de la literatura sobre tecnologías de vigilancia y la policía se centra en el estudio de las instituciones de seguridad como gestores y operadores para la generación de inteligencia, monitoreo de movimientos sociales, etc. En menor medida se registran trabajos sobre estas tecnologías orientadas a la observación de la policía. Una proporción significativa de la literatura producida es anglosajona.

Elizabeth Joh (2018) reseña la historia de las cámaras corporales en la policía en Estados Unidos. En particular, se enfoca en la oferta y demanda de esta tecnología por parte de las corporaciones policiales, la capacidad de gestión de los datos generados y desde luego las tensiones y resistencias por parte de los policías. En este mismo tenor Duffy, Rahma y Timalsina (2020) analizan la industria encargada de producir estas tecnologías, los costos y características, así como los grupos de interés que convergen en los datos, y proponen un sistema más transparente en el que se pueda mantener la evidencia (Duffy, Rahma y Timalsina, 2020).

También en Estados Unidos, Mateescu, Rosenblat y Boyd (2016) estudian cómo la demanda de una mayor rendición de cuentas fue la motivación más importante para la introducción de estas tecnologías; sin embargo, no hay un proceso completo de contraloría por lo que, advierten, se requiere, además de la regulación, el diseño de políticas públicas.

En Estados Unidos, particularmente se han realizado esfuerzos para evaluar la efectividad de estas cámaras, como la encuesta realizada por el *Center for Evidence-Based Crime Policy* de la Universidad George Mason, en el que se observan efectos positivos en la relación entre policías y ciudadanos (citado en Duffy, Rahma y Timalsina, 2020).

En otras latitudes, Fernández (2019) ha estudiado el uso de las *bodycam* que porta la policía en España, introduciendo una importante discusión sobre la legalidad

de estas tecnologías y, además de analizar la normativa, revisa los protocolos de actuación para garantizar un correcto trabajo de las policías. Entre las conclusiones derivadas se sostiene que el uso de las cámaras “ha quedado desfasado y rebasado por una realidad social y tecnológica en constante desarrollo” y para superar estas brechas es necesario que la policía realice propuestas de cambio legislativo para ampliar los “supuestos autorizantes” (Fernández, 2019: 18-19).

En América Latina, Lucía Dammert y Anamaría Silva (2019) en su investigación sobre experiencias de seguridad y tecnología, refieren que el uso de cámaras corporales en Brasil y otros países han contribuido a “reducir la discrecionalidad de la policía”, constituyéndose al mismo tiempo en “una alternativa para disminuir las violaciones a los derechos humanos y para aumentar la responsabilidad policial especialmente vinculado con las tareas de patrullaje y vinculación con la ciudadanía” (Dammert y Silva, 2019: 21).

En México, Arteaga documenta la prevalencia de tecnologías de vigilancia en la función policial, e incluso destaca que en algunos casos, estas “son utilizadas por las autoridades policiales en colusión con el crimen organizado” (Arteaga, 2016: 203), y que también son monitoreadas por sus operadores a partir de prejuicios.

Asimismo, Arteaga (2018), en concordancia con los conceptos de contravigilancia planteados por Lyon (1995) y vigilancia desde abajo o *sousveillance* de Mann, Nolan y Wellman (2003), analiza las movilizaciones y los enfrentamientos sociales ocurridos en diciembre de 2012 durante la toma de protesta presidencial, vigilados tanto por las autoridades de los distintos órdenes de gobierno, los medios de comunicación, así como grupos activistas. En este caso, particularmente los manifestantes documentaron “abusos en el uso de la fuerza por parte de la policía, las detenciones ilegales y las acciones violentas de contención policial”. Este tipo de registros permitió documentar, como sostiene Arteaga, “el ejercicio excesivo y provocador de las fuerzas del orden” y fue un soporte para “juzgar el comportamiento público de los involucrados” (Arteaga, 2018: 65).

Fuentes de información y enfoque metodológico

Esta investigación se plantea como un ejercicio de carácter exploratorio que permita ser un punto de partida para estudios de mayor profundidad. Bajo este tenor, la estrategia metodológica utilizada es de corte cualitativo y se recurrió principalmente al análisis documental de fuentes hemerográficas y oficiales para identificar los casos

de abuso y letalidad policial que fueron grabados por cámaras de video públicas o privadas, fijas o móviles en América Latina.

Respecto a las fuentes hemerográficas, se recurrió a los principales medios digitales de comunicación en 15 países de América Latina. Se realizaron búsquedas para identificar casos de abuso policial y ejecuciones arbitrarias captadas por cámaras de video y se sistematizó la información por país, ciudad, año de ocurrencia, autoridad involucrada, tipo de cámara, características principales de los hechos y uso social e institucional de las imágenes en video. En total se tiene registro de 92 casos que ocurrieron entre enero de 2010 y julio de 2020 en 15 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Perú.

CUADRO 1.

Casos registrados en video en América Latina documentados en esta investigación

<i>País</i>	<i>Total</i>
Argentina	8
Bolivia	2
Brasil	8
Chile	4
Colombia	16
Costa Rica	2
Ecuador	5
El Salvador	5
Guatemala	4
Honduras	7
México	16
Nicaragua	4
Panamá	2
Paraguay	4
Perú	5
Total	92

Fuente: elaboración propia.

En relación con las fuentes oficiales se analizaron los reportes de queja y recomendaciones emitidas por OPDH en México. La base se integra por 37 casos que ocurrieron entre abril de 2006 y mayo de 2020, sistematizados por lugar de ocurrencia, fecha, año en que se emitió la recomendación, autoridad responsable, tipo de cámaras y síntesis de los hechos. Si bien este tipo de registros también existen en otros países de América Latina, los casos de México se utilizan para contrastar las narrativas de los medios de comunicación y de instituciones públicas como los OPDH.

Como punto de partida se estudiaron las frecuencias de las bases de datos con el propósito de caracterizar la problemática a partir de su análisis descriptivo. Posteriormente, para analizar las narrativas sociales e institucionales se identificaron los discursos por los distintos actores que confluyen en este fenómeno: gobierno (incluyendo a las instituciones policiales), OPDH, víctimas y medios de comunicación.

Este primer abordaje y sus hallazgos, como se precisó, son de carácter exploratorio y buscan contribuir a que esta agenda de investigación se discuta con mayor profundidad, y que posteriormente se realicen análisis más robustos que permitan analizar el quehacer policial y el uso de la fuerza en situaciones específicas.

Discusión

A pesar de la discrecionalidad con la que operan las policías en América Latina, el registro en video ha logrado documentar y evidenciar distintos casos de abuso y letalidad policial en la región. En el periodo analizado se observa una tendencia incremental en la que estas situaciones se registran por los distintos tipos de cámaras públicas y privadas, así como su difusión en los medios de comunicación y por parte de instituciones públicas que permiten visibilizar este fenómeno social.

Si bien, los casos de abuso y letalidad policial registrados en video son solo una muestra del total de los casos que realmente ocurren, aun cuando solo una parte de las grabaciones se visibilizan públicamente, estas representan evidencia suficiente para advertir acerca de la gravedad del problema y las fallas institucionales para reducir la discrecionalidad policial y las prácticas de arbitrariedad.

En la base de datos de América Latina se registraron 92 casos de abuso y letalidad policial documentados en video y difundidos públicamente por los medios de comunicación. En total se incluyen casos de 15 países que se enlistan en el apartado titulado: Fuentes de información y enfoque metodológico.

La mayor parte de los casos (aproximadamente 80%) se documentaron entre enero de 2019 y julio de 2020, es decir, en los últimos años. Si bien esto podría

deberse a la escasa disponibilidad de la información en las fuentes electrónicas y a su vez implicar un sesgo en la investigación, también es probable que represente la tendencia incremental de este fenómeno y su respectiva grabación en video y difusión en los medios de comunicación.

Brasil, Colombia, Argentina, México y Honduras son los países de los que se dispone la mayor cantidad de casos documentados. En menor proporción se presentan casos de Panamá, Bolivia y Costa Rica que en la base de datos únicamente registran dos, respectivamente.

En relación con el tipo de autoridad policial que cometió el abuso o la ejecución arbitraria se encontró que en 48.6% de los casos participó la policía nacional y en 41.4% la local (estatal o municipal). Es decir, se observa una mayor participación de las policías con competencia en el ámbito nacional que de las locales, aunque esta diferencia no es tan amplia.

Asimismo, se observó participación de la policía militar en casos registrados en Brasil y Honduras. En pocos de estos no es posible identificar al tipo de autoridad que comete el abuso, pero por la vestimenta, las personas que grabaron o el medio de comunicación pueden colegir que se trata de una autoridad policial.

Respecto al tipo de video que logró documentar el caso de abuso o letalidad policial se observa que 88.6% de los casos fueron grabados por cámaras privadas de teléfonos móviles, mientras que el resto fue captado por cámaras instaladas en la vía pública y por cámaras de la misma policía. Es decir, se trata de manifestaciones de *sousveillance* en las que se muestra la intencionalidad de exponer el abuso policial, pero también de una videovigilancia desde abajo o subvigilancia de carácter incidental que no se instala con el objetivo de vigilar a la autoridad, pero eventualmente se constituye como evidencia del comportamiento arbitrario y/o violento de la institución policial (Brucato, 2015; Newell, 2020).

Es altamente probable que un buen número de casos de abuso y letalidad policial hayan sido documentados por cámaras públicas en las ciudades, sobre todo en aquellas en que en los últimos años se ha incrementado la disponibilidad de tecnologías de videovigilancia (Arteaga, 2018; Jasso, 2020); sin embargo, como se puede ver en esta investigación, la mayor parte de los casos que se visibilizan corresponden a los registrados por cámaras privadas, es decir, por una subvigilancia incidental.

La “baja visibilidad” de la institución policial

La marginalidad de los casos registrados en cámaras públicas y difundidos públicamente podría deberse a la discrecionalidad con la que operan las autoridades policiales. En América Latina se observa una diferencia significativa a lo planteado por Sandhu y Haggerty (2015) con respecto al estatus de la discrecionalidad policial. En este sentido, es importante precisar que, si bien el uso de cámaras ha contribuido a develar “la baja visibilidad de la policía”, las tecnologías de vigilancia son un mecanismo de control y como tal están a disposición de quienes las operan y gestionan. Existe la posibilidad de que los casos de abuso policial o ejecuciones arbitrarias se omitan, oculten o eliminen, tal como se ha registrado en distintos casos en América Latina.

Sin embargo, en general no se puede obviar que los casos que se han difundido en video han generado impactos sociales al exhibir el abuso policial. Algunas videograbaciones han contribuido para exigir rendición de cuentas y control policial, e incluso se han constituido en medio de prueba para que las víctimas accedan a la justicia. Pero otros más se han quedado en el silencio, como si se tratara de abusos o “muertes que no importan” (Gayol y Kessler, 2018). La búsqueda y sistematización realizada da cuenta de casos de abuso policial cuyas imágenes han sido invisibilizadas y de la construcción de discursos y narrativas tendientes a justificar el uso de la fuerza y a neutralizar la gravedad de los eventos.

En América Latina se registran varios casos en los que la presencia de la cámara constituye una amenaza para el quehacer policial y en los que se registró cómo las mismas autoridades, en el afán de invisibilizar el abuso policial, buscaron eliminar las cámaras.

En Brasil, donde la utilidad de las cámaras fue un tema que ganó amplia repercusión periodística poco antes de la visita del Papa, se redoblaron los controles. En ese contexto la policía mató al albañil Amarildo de Souza, un vecino de la favela Rocinha, cuyo cuerpo no fue hallado. Sin embargo, “la investigación judicial demostró que los policías de la UPP de Rocinha, que están procesados y presos, desconectaron las cámaras de seguridad para ocultar el traslado del cuerpo del albañil De Souza luego de matarlo debido a las torturas a que fue sometido” (Infobae, 2013).

De forma similar ha ocurrido en México, donde los *OPDH* tienen registro de videos que muestran cómo la policía elimina las cámaras para deshacerse de la evidencia. En 2017, una víctima declaró que desde el monitor de la cámara de seguridad instalada en su casa pudo observar a integrantes de la policía estatal entrando en su domicilio, pero “no se pudo obtener el video, debido a que el dispositivo fue

dañado, posiblemente por los servidores públicos involucrados” (Recomendación 2IG, CNDH 2017: 134). No obstante, cámaras privadas en domicilios vecinos lograron evidenciar los hechos.

En otro evento registrado en Monterrey en 2010, en el que dos estudiantes “fueron abatidos a balazos frente a la puerta de su escuela”⁷ por elementos de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), las videograbaciones muestran que los estudiantes “no portaba ningún arma, como los servidores públicos de la SEDENA refirieron” y además se afirma que “en el video es posible observar que también destruyeron a las 02:06:21 la cámara de seguridad perimetral que se encontraba en la caseta de vigilancia” (Recomendación 45, CNDH, 2010: 24).

Además de la eliminación física de las cámaras que registran los casos de abuso y letalidad policial, existen otras formas en las que las instituciones policiales pueden omitir la evidencia. En el caso de las cámaras públicas la misma autoridad tiene el control de vigilar lo que le resulte pertinente, así como de no grabar cuando esto repercuta en su imagen pública o eliminar las imágenes que se hayan grabado (Mateescu, Rosenblat y Boyd, 2016; Duffy, Rahma y Timalsina, 2020). En síntesis, las formas de discrecionalidad son múltiples aun con la visibilidad de las imágenes que registran las cámaras.

Narrativas sociales e institucionales frente a la videovigilancia

Aun cuando los videos que se visibilizan y difunden son una muestra marginal, estos han tenido un papel central para acceder a la justicia o cuando menos reducir la discrecionalidad policial, a pesar de las resistencias institucionales que se pueden observar en las narrativas que se presentan en las siguientes páginas.

En Argentina, en 2019 se registró la ejecución de un remisero,⁸ quien recibió nueve balazos por agentes de la policía de la ciudad de Villa Crespo. Una cámara de seguridad captó toda la escena de lo ocurrido y “las imágenes son elocuentes, muestran a la víctima bajando de su automóvil para dirigirse a un patrullero que

⁷ Se trata del caso de los estudiantes Jorge Antonio Mercado Alonso y Javier Francisco Arredondo Verdugo, quienes “abandonaron la biblioteca del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) a los 00:38 minutos del sábado 20 de marzo, y siete minutos más tarde fueron abatidos a balazos frente a la puerta de su escuela” (Carrizales y Castillo, 2010).

⁸ El término remisero usado en Argentina y Uruguay refiere al conductor de transporte público.

estaba estacionado. Cuando se acerca le disparan y luego lo rematan en el piso [...] los primeros disparos lo tiraron al asfalto, cuando estaba agonizando intenta incorporarse y uno de los policías lo patea y le vuelve a disparar, provocándole la muerte” (*La Izquierda Diario*, 2019). A pesar de las contradicciones en las que cayeron los policías, las imágenes evidenciaron los hechos y se procedió penalmente contra los involucrados.

La evidencia en imagen y su difusión pública “obliga” a las autoridades a responder por los hechos, como en el caso Palmarito en Puebla, México,⁹ donde se publicó un comunicado de la SEDENA en el que “reiteró su disposición de colaborar en la investigación de los hechos mostrados en un video captado por cámaras de vigilancia, para verificar su autenticidad y si corresponde al lugar y fecha de los hechos en Palmarito, para que en caso de ser necesario, se deslinden las responsabilidades correspondientes” (CNN, 2017).

Pero en el otro extremo están los casos en los que aun cuando el video registre el abuso policial, la autoridad otorga la razón a la policía, e incluso concede más poder de actuación sin apego a los derechos humanos. Tal es el caso de Argentina, donde en 2018 se publicó la Resolución 956/18 que en términos coloquiales “habilita a disparar antes de preguntar” (*La Izquierda Diario*, 2019).

También en ese país, en 2018 se registró un “gesto histórico” (Fava, 2018) cuando Macri –entonces presidente de Argentina– recibió a Luis Chocobar, un policía que “fuera de servicio, persiguió, baleó y mató a una persona por la espalda en el marco de un violento asalto a un turista estadounidense en la ciudad de Buenos Aires”. Todo esto fue registrado en video y fue ampliamente difundido; como consecuencia, el policía fue procesado por homicidio agravado y exceso en la legítima defensa. La recepción presidencial fue calificada como un respaldo del gobierno a las fuerzas policiales; se le conoció como “doctrina Chocobar” y se afirmó que “tiende a legitimar la represión ilegal” (Fava, 2018).

Como señalamos, la mayor parte de los videos de abuso y letalidad policial que se difunden fueron grabados por cámaras privadas, mayoritariamente por “vigilantes furtivos” con sus propios teléfonos móviles (Mateescu, Rosenblat y Boyd, 2016). Este

⁹ “El video, que se divulgó editado, muestra un vehículo que recibe algunos disparos antes de que un grupo de militares haga descender a los ocupantes del automóvil. Uno de ellos, vestido con una camisa de color oscuro, es jalado por elementos militares que lo hacen acostarse en el piso, donde permanece sometido por un tiempo mientras los soldados parecen intercambiar fuego con otras personas. Hacia el final del video se observa a varios soldados rodear al hombre y a uno de ellos apuntar su arma y disparar a quemarropa al hombre, todavía tendido boca abajo en el piso” (CNN, 2017).

tipo de videos representan por sí mismos un importante recurso para evidenciar el abuso policial, pero los medios de comunicación juegan un papel fundamental al visibilizar masivamente los hechos y colocarlos en la agenda pública.

Como parte de nuestra investigación documentamos decenas de casos de este tipo que se difundieron en medios locales, como la ejecución extrajudicial que ocurrió en Piura, Perú, en 2015, donde el titular de prensa dice: “Ejecuciones extrajudiciales: video revela que policías mataron a delincuentes. Testigo grabó con su celular a supuestos delincuentes intervenidos ser ejecutados por policías” (América TV, 2016). Lo relevante de este tipo de videos para Perú fue que desde el punto de vista de los medios de comunicación ofrecían “la prueba que faltaba para poder afirmar que entre los años 2012 y 2015 un grupo irregular de la Policía Nacional habría ejecutado extrajudicialmente a por lo menos 20 personas” (América TV, 2016). Es decir, permitió abrir al escrutinio público otros casos que previamente se habían registrado.

Además, los videos que captan estos casos de abuso policial potencialmente pueden convertirse en medios de prueba para que las víctimas accedan a la justicia. Pero esto no ocurre por sí solo, sino que es producto de alianzas entre la sociedad, los medios de comunicación, los OPDH y organizaciones no gubernamentales (ONG); en síntesis, de un ejercicio de *sousveillance* que publicita los casos y logra respuesta por parte de la sociedad y en algunos casos de las autoridades.

En suma, se observa que frente al abuso policial se desenlazan disputas asimétricas entre la sociedad y las instituciones policiales que varían de acuerdo con las particularidades de cada contexto, pero que la existencia de un video que lo visibilice llega a ser determinante para reducir la discrecionalidad de la policía.

Es preciso reconocer, sin embargo, que la numerosa existencia de videos puede llegar a ser abrumadora y a pesar de ello no ser garante del acceso a la justicia. Como en el caso Nochixtlán,¹⁰ en México, del que se tiene registro de “873 fotografías y 318 videos del día de los hechos” (CNDH, 2017) y después de años continúa sin resolución.

Por otra parte, se advierte que en las policías de América Latina prevalece la resistencia a visibilizar los videos públicos y solo ceden ante la petición de un tercero y bajo presión social. Entre las narrativas de la policía se argumenta la imposibilidad de grabar por tratar de repeler una agresión, se sostiene la imposibilidad de registrar

¹⁰ De acuerdo con la Comisión Nacional de Derechos Humanos (2017) “el operativo destinado a liberar vialidades estuvo indebidamente diseñado, preparado, coordinado y ejecutado, en que no se observaron plenamente los protocolos de actuación, en especial por lo que hace al uso legítimo de la fuerza y a la necesidad de priorizar el uso de mecanismos y técnicas no violentas antes de emplear la fuerza contra la población en los enfrentamientos ocurridos en Nochixtlán, Huitzo y Hacienda Blanca y Viguera”.

una intervención por fallas en el funcionamiento de los equipos, entre otras tantas posibilidades que les permitan permanecer en la opacidad.

Sin embargo, cada vez hay más formulas públicas que se orientan a acotar la discrecionalidad policial, como las acciones de complementariedad en las que ONG u OPDH acompañan a las víctimas y solicitan a las autoridades la transparencia del actuar policial, a la par que también se proveen de videos –en su mayoría privados– que les permitan ejercer presión sobre las autoridades estatales. Asimismo, ocurre que los medios de comunicación difunden un caso proporcionado por un testigo que posteriormente es retomado por los OPDH o ONG para iniciar investigaciones y determinar mediante peritajes y análisis la relevancia del material videográfico recabado.

En el caso particular de los OPDH que se analiza con mayor proximidad en el contexto mexicano, se observa que estos pugnan por fungir como reguladores para que las instituciones policiales no vulneren los derechos humanos y se apeguen a los protocolos en aras de reducir la discrecionalidad.

Conclusiones

El abuso policial es un problema público que no solo prevalece en América Latina, sino que en algunos países de la región parece agravarse. Existen tensiones entre la discrecionalidad arraigada y profundamente aceptada en las policías y el surgimiento de nuevas dinámicas de visibilidad que ofrecen los distintos tipos de tecnologías de vigilancia que cotidiana o furtivamente supervisan el quehacer policial.

La búsqueda, revisión y sistematización de los casos de abuso y letalidad policial registrados en video muestra fuertes tensiones. Por una parte, las instituciones policiales se resisten a registrar y visibilizar como un mecanismo de rendición de cuentas del quehacer policial. Por otra parte, como una forma de control social, niegan u omiten los videos captados por las cámaras públicas en los que se registran casos de abuso policial e incluso –como se documentó– llegan a destruir las cámaras que presuntamente grabaron algún hecho de abuso policial para mantenerse en la opacidad, indicativo de amplias prerrogativas para decidir sobre su propio repertorio de visibilidad.

En contraparte, la sociedad ha documentado y develado numerosos casos de abuso policial registrados en videograbaciones y en alianza con los medios de comunicación, ONG, OPDH y otros actores han sido capaces de influir para que las víctimas

accedan a la justicia y a la reparación del daño, así como para posicionar en la agenda pública este problema que afecta a la sociedad.

No obstante la cada vez mayor visibilidad de la arbitrariedad y violencia policial, la reducción de la discrecionalidad y opacidad es un tema pendiente en las organizaciones policiales. En América Latina se identifican importantes vacíos legales que imposibilitan que los videos registrados constituyan medios de prueba. En este sentido, si bien la legislación penal reconoce estos recursos, en la práctica permanecen y prevalecen ambigüedades significativas respecto al debido proceso y los derechos fundamentales de las víctimas. También se observan numerosos casos que no logran tener el mismo eco e impacto social que los registrados en otros contextos y quedan en silencio, o cuando mucho como una nota más en la prensa.

Además, a pesar de la visibilidad que adquieren los casos, la policía tiende a negar y neutralizar el abuso policial o poner en duda la veracidad de los videos y las narrativas de las víctimas y, en los casos más extremos, se legitiman las prácticas de arbitrariedad cediendo ante la versión construida por la policía.

La agenda de investigación sobre el abuso y la letalidad policial y las tensiones entre la discrecionalidad y las tecnologías de vigilancia son amplias, sobre todo en el contexto de América Latina donde se han estudiado con menor intensidad y profundidad estas interacciones y el abuso policial es una práctica arraigada y aceptada.

Finalmente, es necesario señalar la relevancia académica y social de estudiar esta relación y sus tensiones a la luz del discurso internacional e institucional que difunde la rendición de cuentas y el control policial y que promueve, a la par, el uso de las cámaras. En América Latina hay diferencias contextuales y capacidades institucionales diferenciadas que se contraponen a la eficacia que parece mostrar el uso de tecnologías de videovigilancia sobre el actuar policial. Coincidimos con Wall y Lennermann (2014) en que estamos inmersos en un “proceso de adaptación” en el que resulta necesario enfocarse en acotar la discrecionalidad policial como una práctica que en América Latina no apunta a encontrar solución con la visibilidad que potencialmente aportan las tecnologías de vigilancia.

Referencias

Alvarado, Arturo y Carlos Silva

- 2011 Relaciones de autoridad y abuso policial en la Ciudad de México. *Revista mexicana de sociología*, 73(3), pp. 445-473, DOI: <http://dx.doi.org/10.22201/iis.01882503p.2011.3.28724>.

América TV

- 2016 Ejecuciones extrajudiciales: video revela que policías mataron a delincuentes. *América TV*, 3 de octubre de 2016, consultado en: <https://www.americatv.com.pe/noticias/actualidad/video-demostraria-que-policia-ejecuto-supuestos-delincuentes-n249295>

Arteaga, Nelson

- 2018 *Videovigilancia en México. Protesta política, conflicto y orden social*, México, FLACSO, DOI: <https://doi.org/10.2307/j.ctvb1ht8w>

Arteaga, Nelson

- 2016 Regulación de la videovigilancia en México. Gestión de la ciudadanía y acceso a la ciudad. *Espiral (Guadalajara)*, 23(66), pp. 193-238, DOI: <https://doi.org/10.32870/espiral.v23i66.5301>

Arteaga, Nelson

- 2015 “Doing Surveillance Studies in Latin America: Insecurity context”, *Surveillance and Society*, Canadá, 13(1), pp. 78-90, DOI: <https://doi.org/10.24908/ss.v13i1.5159>.

Bittner, Egon

- 1970 *The functions of police in modern society*, EUA, National Institute of Mental Health-Center for Studies of Crime and Delinquency.

Bolaños, Omar, Silvia Benavidez y Leonardo Fabián

- 2017 *Ejecuciones extrajudiciales en Colombia 2002–2010: Obediencia ciega en campos de batalla ficticios*, Bogotá, Ediciones USTA, DOI:10.2307/j.ctvc-kq91p

Botta, Florencia

- 2014 “Algunos apuntes sobre la videovigilancia gubernamental en espacios públicos”, *Hipertextos*, 1(2), pp. 104-130, consultando en: http://revista-hipertextos.org/wp-content/uploads/2014/09/Hipertextos_no.2.104-130.pdf

Brown, Gregory

- 2016 “The blue line on thin ice: police use of force modifications in the era of camera phones and YouTube”, *British Journal of Criminology*, 56(2), pp. 293-312, DOI: <https://doi.org/10.1093/bjc/azvo52>

Brucato, Ben

- 2015 “Policing Made Visible: Mobile Technologies and the Importance of Point of View”, *Surveillance & Society* 13(3/4), pp. 455-473, DOI: <https://doi.org/10.24908/ss.v13i3/4.5421>

Cano, Ignacio y José Fragoso

- 2000 “Letalidade da acao policial no Rio de Janeiro: A actuacao da Justica Militar”, *Revista Brasileira de ciencias criminais*, 8(30), pp. 207-233, recuperado de: <https://bit.ly/3ioZ7Ob>

Carrizales, David y Gustavo Castillo

- 2010 Soldados abatieron a alumnos del Tec, según fuentes castrenses, *La Jornada*, 26/03/ 2010, recuperado de: <https://www.jornada.com.mx/2010/03/26/politica/01011pol>

CNN

- 2017 “Investigan autenticidad de video de una presunta ejecución extrajudicial en Puebla”, *CNN en español*, 10/05/2017, consultado en: <https://cnnespanol.cnn.com/2017/05/10/investigan-autenticidad-de-video-de-una-presunta-ejecucion-extrajudicial-en-puebla/>

Comisión Nacional de Derechos Humanos

- 2017 Recomendación No. 21G, *CNDH*: México, consultado en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-07/RecVG_021.pdf

Comisión Nacional de Derechos Humanos

- 2017 *Comunicado de Prensa DGC/342/17. 18 de octubre de 2017*, *CNDH*, México, consultado en: https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2017/Com_2017_342.pdf

Comisión Nacional de Derechos Humanos

- 2010 Recomendación No. 45, *CNDH*, México, consultado en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/2010/REC_2010_045.pdf

Dammert, Lucía y Anamaría Silva

- 2018 *Seguridad y Tecnología en América Latina: Experiencias y Desafíos*, Santiago, Universidad de Santiago de Chile.

Díaz, Leticia

- 2019 “Lo de Nuevo Laredo fue al estilo Tlatlaya: ejecución extrajudicial y prefabricado” (video). *Proceso*, 10/09/2019, consultado en: <https://www.proceso.com.mx/599243/lo-de-nuevo-laredo-fue-al-estilo-tlatlaya-ejecucion-extrajudicial-y-prefabricado-video>

Duffy, Mattias, Mohamed Rahma y Prayatana Timalsina

- 2020 “Connection Resilient Bodycam with Built-In Non-Repudiation and Verification”, *EasyChair* preprint no. 3230, consultado en: <https://easy-chair.org/publications/preprint/D4NV>

- Dussauge, Mauricio, Guillermo Cejudo y María del Carmen Pardo (eds.)
2018 *Las burocracias a nivel de calle: una antología*, CIDE, México.
- Fassin, Didier
2016 *Las fuerzas del orden. Una etnografía del accionar policial en las periferias urbanas*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Fava, Nicolás
2018 “Discurso securitario. La doctrina Chocobar”, *Revista Bordes*, UNPAZ, consultado en: <https://revistabordes.unpaz.edu.ar/la-doctrina-chocobar/>
- Fernández, Pedro
2019 *El uso policial de las bodycam y sus propuestas de mejora*, España, Editorial Reus.
- Foucault, Michael
2000 *Vigilar y Castigar. Nacimiento de la prisión*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Gayol, Sandra y Gabriel Kessler
2018 *Muertes que importan. Una mirada sociohistórica de casos que marcaron la Argentina reciente*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Goldstein, Joshep
1960 “Police Discretion Not to Invoke the Criminal Process: Low-Visibility Decisions in the Administration of Justice”, *The Yale Law Journal*, 69(4), pp. 543-594, DOI:10.2307/794445.
- INFOBAE
2013 “Brasil: 700,000 cámaras vigilan Río de Janeiro camino a la Copa del Mundo”, *Infobae*, 10/11/2013, consultado en: <https://www.infobae.com/2013/11/10/1522715-brasil-700000-camaras-vigilan-rio-janeiro-camino-la-copa-del-mundo/>
- Jasso, Carmina
2020 *La ciudad videovigilada. Entre la prevención del crimen y el control social*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM (en dictamen).
- Jobard, Fabien
2011 *Abusos policiales. La fuerza pública y sus usos*, Buenos Aires. Prometeo.
- Joh, Elizabeth
2018 “Police Surveillance Machines: A Short History”, *Law and Political Economy* (en proceso), DOI: 10.2139/ssrn.3218483

La Izquierda Diario

- 2019 *La Policía de la Ciudad remató al remisero en el piso* [video], 11/10/2019, consultado en: <http://www.laizquierdadiario.com/Video-La-Policia-de-la-Ciudad-remato-al-remisero-en-el-piso>

Lyon, David

- 1995 *El ojo electrónico. El auge de la sociedad de la vigilancia*, España, Alianza Editorial.

Mann, Steve, Jason Nolan y Barry Wellman

- 2003 "Sousveillance: Inventing and Using Wearable Computing Devices for Data Collection in Surveillance Environments", *Surveillance & Society* 1(3), pp. 331-355, DOI: <https://doi.org/10.24908/ss.v1i3.3344>

Mateescu, Alexandra, Alex Rosenblat y Danah Boyd

- 2016 "Dreams of accountability, guaranteed surveillance: The promises and costs of body-worn cameras", *Surveillance & Society*, 14(1), pp. 122-127, DOI: 10.24908/ss.v14i1.6282.

McLaughlin, Elliott

- 2020 "Three videos piece together the final moments of George Floyd's life", *CNN*, 01/06/2020, recuperado de: <https://edition.cnn.com/2020/06/01/us/george-floyd-three-videos-minneapolis/index.html>

Monjardet, Dominique

- 2010 *Lo que hace la policía: Una sociología de la fuerza pública*. Prometeo, Argentina.

Newell, Bryce

- 2020 "Introduction to dialogue section on "The state of sousveillance"", *Surveillance & Society*, 18(2), pp. 257-261, DOI: <https://doi.org/10.24908/ss.v18i2.14013>.

ONU

- 2018 *Informe de la Relatora Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de su misión a El Salvador**

Pérez, Catalina, Carlos Silva e Ignacio Cano

- 2019 *Monitor del uso de la fuerza letal en América Latina: Un estudio comparativo de Brasil, Colombia, El Salvador, México y Venezuela*, México, CIDE/IJ-UNAM/LAV/FIP/Open Society Foundations.

- Pita, María
 2019 “Hostigamiento policial o de las formas de la violencia en barrios populares de la Ciudad de Buenos Aires. Relato de una investigación”, *Desacatos*, 60, mayo-agosto, pp. 78-93, DOI: <https://doi.org/10.29340/60.2091>.
- Sandhu, Ajay y Kevin Haggerty
 2015 “High-Visibility Policing: Policing on Camera and the Crisis of Police Legitimacy”, *Oxford Handbooks online*, DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199935383.013.80.
- Smith, Michael, Robert Kaminski, Jeffrey Rojek, Geoffrey Alpert y Jason Mathis
 2007 “The impact of conducted energy devices and other types of force and resistance on officer and suspect injuries”, *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management*, 30(3), DOI: 10.1108/13639510710778822.
- Sozzo, Máximo
 2017 *La Inflación Punitiva. Un análisis comparativo de las mutaciones del derecho penal en América Latina (1990-2015)*, México, FLACSO.
- Stinson, Phillipe
 2020 *Criminology Explains Police Violence*, Oakland, CA, University of California Press, DOI: 10.2307/j.ctvxihxxx.
- UNODC
 2019 *Global Study on homicide. Homicide: extent, patterns, trends and criminal justice response*, Viena, United Nations Office on Drugs and Crime.
- Wall, Tyler y Travis Linnemann
 2014 “Staring Down the State: Police Power, Visual Economies, and the ‘War on Cameras’”, *Crime, Media, Culture*, 10(2), pp. 133-149, DOI: <https://doi.org/10.1177/1741659014531424>.
- Westley, William
 1953 “Violence and the Police”, *American Journal of Sociology*, 59, pp. 34-41.

CARMINA JASSO

.....
 Doctora en Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas A. C. (CIDE). Investigadora de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM (IISUNAM) y profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM (FCPYS UNAM). Sus principales líneas de investigación son la seguridad y las políticas públicas para la reducción y prevención de la criminalidad.

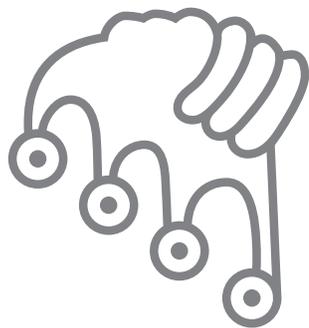
CAROLINA JASSO

.....

Politóloga por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, egresada de la Especialidad en Seguridad Pública del PUECPYS-UNAM y maestranda en Ciencia Social con especialidad en sociología por El Colegio de México. Sus intereses y líneas de investigación son seguridad, violencia y derechos humanos.

Citar como: Lucía Carmina Jasso López y Carolina Jasso González (2021), "Abuso policial, discrecionalidad y tecnologías de vigilancia en América Latina", *Iztapalapa. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, núm. 90, año 42, enero-junio de 2021, ISSN: 2007-9176; pp. 119-144. Disponible en <<http://revistaiztapalapa.izt.uam.mx/index.php/izt/issue/archive>>.

OTROS TEMAS



*Presentación de Otros Temas
del Número 90
Presentation of Other Themes
for Number 90*

Melina Amao Ceniceros

Universidad Autónoma de Baja California, Tijuana, México

melina.amao@uabc.edu.mx

<https://orcid.org/0000-0002-2207-6677>

ISSN: 0185-4259; e-ISSN: 2007-9176

DOI: <http://dx.doi.org/10.28928/ri/902021/pot/amaocenicerosm>

Las relaciones de poder, su dimensión narrativa, las discursividades hegemónicas y contrahegemónicas, lo político en tanto agenciamientos, las políticas en tanto disposiciones con tendencia a propiciar silencios, la memoria, la historicidad, el papel del testimonio y de la argumentación, y la posición –y los posicionamientos– de quien investiga son algunos de los ejes que atraviesan los tres artículos y las dos reseñas que conforman Otros Temas en el número 90 de *Iztapalapa: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*.

Los artículos de esta sección problematizan, muestran y analizan asimetrías sociales y epistémicas cuyos efectos silencian culturas, y no en un sentido metafórico, o bien, producen juegos retóricos en los que el lenguaje funge como una herramienta de dominación, en el sentido foucaultiano y, quizá, en un sentido habermasiano, donde la validez de verdad descansará en el convencimiento de la existencia de una racionalidad

incuestionable, convencimiento al que se aspira mediante una argumentación legitimada por modelos de positivistas.

El artículo que abre esta sección justamente coloca el acento en las restricciones del espacio comunicativo que, bajo una lógica de dominación de lenguas oficiales, se impone a lenguas no-hegemónicas disminuyéndolas hasta su probable o inminente desaparición. En “Lengua minor(iz)ada, lengua deseada: sobre las denominaciones identitarias de productos agroalimentarios en lengua occitana”, Henri Boyer (Université Paul-Valéry Montpellier) nos aproxima a un fenómeno sociolingüístico de una región europea (Occitania) con el que sin duda podemos encontrar paralelismos en otras latitudes: la extinción de una lengua como resultado de procesos de dominación lingüística. El artículo presenta el caso de la lengua occitana preguntándose por la patrimonialización discursiva y la mercantilización de algunos de sus vocablos en el formato de marcas de vinos o cervezas, o de tipos de pastas. ¿Puede dicha práctica considerarse una resistencia ante un “conflicto diglósico”, una forma voluntarista o nostálgica por mantener la lengua, un mero cálculo comercial?

Para dar respuesta a ello, el autor desarrolla una discusión conceptual detallada iniciando con la *identidad* desde el punto de vista de aquellos gestos “del orden lingüístico” y la vincula con diversas reflexiones en torno a las escalas de la identidad, como los grupos, las áreas, las redes, las comunidades y los individuos. En ello, destaca cómo las formas lingüísticas posibilitan la enunciación y la identificación, de ahí que la patrimonialización nos hable –en palabras de Boyer– de “un proceso de integración en el conjunto de marcadores de identidad en una sociedad dada”, donde el contenido simbólico de los signos etnosocioculturales, en tanto “fijación semiótica”, deviene del consenso. A dichos signos etnosocioculturales Boyer los llama *identite-mas*. Con esta categoría, el autor ofrece un horizonte de análisis sociolingüístico y cultural con el cual dar cuenta de las dinámicas de simbolización emblemática-mítica de las unidades lingüísticas en determinados contextos.

Otra discusión desarrollada por Boyer hacia la respuesta de sus interrogantes iniciales se centra en las relaciones de poder desde el enfoque de las políticas lingüísticas en tanto “acciones/intervenciones glotopolíticas”. Estas las divide en cuatro grupos que a su vez nos hablan de cuatro escalas: políticas lingüísticas globales, territoriales, familiares y locales. De esta manera avanza hacia el problema de la “ideología diglósica hegemónica”, que consiste en el dominio histórico de una lengua (nacional, oficial) sobre una lengua dominada (regional), que también puede ser nacional, pero con un estatus minoritario.

En la descripción de los usos de ciertos vocablos occitanos el autor tiene a bien incorporar imágenes de los productos que los retoman, así como presentar no solo

las traducciones sino algunos fragmentos de los sitios web de las marcas que explican el origen del nombre del producto. Esto le imprime otro tono al artículo, pues permite al lector imaginar esos pasajes. La incorporación de varios fragmentos de los diálogos entablados con algunos productores vinícolas abona a eso mismo, lo que conduce a reconocer el valor de la base empírica (en este caso del testimonio) en todo proceso de producción de conocimiento. Boyer presenta la respuesta a sus interrogantes con modestia al llamarla hipótesis. Nos dice que no es posible hablar de resistencias, “contraideologías” ni de reconquistas. En cambio, considera que en el caso de la lengua occitana y su mercantilización se está ante “microactos glotopolíticos”, de abajo hacia arriba.

El siguiente artículo presenta otras importantes interrogantes en torno a las hegemonías epistémicas que han silenciado saberes a los que se les ha dado un lugar marginal, analizando dicha asimetría para replantear la relación sujeto-naturaleza; naturaleza en un sentido ambiental. Siobhan Guerrero Mc Manus (Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México) es la autora del artículo titulado “Injusticias epistémicas y crisis ambiental”, en el que toma como punto de partida la conceptualización de Miranda Fricker respecto a la *injusticia epistémica*, superando la mirada individualista que ha orientado los estudios en torno a dicho concepto. Esto porque Guerrero se pregunta por las dinámicas colectivas, los contextos y la posibilidad de “enriquecer el diálogo intercultural en el tema ambiental”, descentrando el lugar que han ocupado las identidades en el análisis de la injusticia epistémica para avanzar, así, hacia una perspectiva que permite articular la reflexión ambiental con la interseccional: la *ecología queer*.

La discusión que desarrolla la autora complejiza aquellas enfocadas en reconocer la desigualdad como un devenir de procesos históricos de minorización de sujetos (como nos ofrecen las perspectivas decolonial, poscolonial, de género, feministas) al colocar al medioambiente no como un lugar ni una relación sino como una cohabitancia material-semiótica, en el mismo nivel de importancia que lo social. Para llegar ahí pormenoriza en la categorización de injusticias epistémicas con las cuales es posible visualizar la transversalidad de esta práctica, que se expresa en casi toda esfera delineada por relaciones de poder. Prácticas como el *extractivismo* de experiencias y saberes en el ámbito académico serían de las más ejemplares dentro de las formas que puede adoptar la injusticia epistémica, cuya gravedad no se limita a un problema ético al interior del campo. Lo mismo que las *injusticias hermenéuticas y testimoniales*, que producen y amplifican el *silenciamiento* y el *atragantamiento epistemológico* de numerosas comunidades, como resultado de dicha violencia.

Este abordaje invita a desplazar los sentidos dominantes en torno al lugar que se le asigna a ciertos grupos y, en ello, a sus conocimientos; y no como mera actitud metodológica de horizontalidad sino como reescritura interepistémica. De esta manera, el artículo urge a reconocer la *labor cognitiva* de colectividades que han sido histórica y sistemáticamente colocadas a los márgenes del conocimiento “legítimo” a través de prácticas de invisibilización, infantilización o mitificación de sus saberes. De hecho, cabría preguntarnos si la distinción entre los conceptos *conocimientos* y *saberes* que regularmente se lee en los espacios de poder enunciativo es empleada jerárquicamente para destacar la [supuesta] cientificidad de uno y el [aparente] empirismo del otro.

Después de una profunda discusión sobre las formas, los alcances y las afectaciones de la injusticia epistémica, Siobhan Guerrero expone la necesidad de entender la relación sujeto-naturaleza desde la *ecología queer*, enfoque transdisciplinario que analiza “los modos en los que el género estructura nuestra relación con el medioambiente”. Ello incluye los modos en los que el género modela la interpretación hacia un mundo natural, en los que se transfiere la lógica heterosexista hacia las “entidades no humanas como los animales, las plantas y los ecosistemas” con fines explicativos en términos *reproductivistas, funcionalistas y complementaristas*; demostrando, desde la *ecología queer*, mediante el trabajo de biólogos evolucionistas, que la naturaleza no siempre opera bajo esos términos, sino que es diversa, compleja, “torcida”, *queer*.

La univocidad que problematizan los artículos de Boyer y de Guerrero, por un lado, glotopolítica y, por otro, epistémica, en el tercer artículo encuentra continuidad desde otra perspectiva: la discursividad positivista como recurso retórico de la política pública. Myriam Irma Cardozo Brum (Departamento de Política y Cultura, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco) en su artículo “Evidencia: conceptos y usos en la evaluación de políticas y programas públicos” presenta un análisis sustancioso sobre el recorrido semántico (histórico-filosófico) del concepto de *evidencia* para develarnos una cuestión: actualmente en América Latina “se ha vuelto un símbolo poderoso de persuasión”.

Las palabras, los conceptos, como resultado de procesos sociales, culturales y políticos complejos, no son neutrales, es decir: devienen de ordenaciones de poder. Y hay palabras que a pesar de sus polisemias (de sus múltiples acepciones a través del tiempo y del espacio) parecen estar envueltas en una armadura semántica tan endurecida que no permite el ingreso de cuestionamiento alguno. Se ontologizan. Dichas palabras, además, participan de la reproducción de las estructuras que las hacen posibles, pero no por sí mismas –claro está–, sino por los usos que se les da. Usos que, además de sociales, suelen ser políticos-ideológicos. Cardozo ahonda en

estos debates reconstruyendo la evolución de la palabra *evidencia* desde diferentes enfoques: la filosofía, la lógica, la epistemología, el lenguaje y el vocabulario jurídico.

Tras el recorrido de significados, sentidos y funciones de la palabra en diferentes contextos, en el análisis Cardozo destaca el sentido positivista con el que el concepto se ha entendido en los países de América Latina, concretamente en la implementación de los mecanismos de evaluación de las políticas públicas, donde aquello que será registrado como evidencia lo será en tanto sea cuantificable. Esto representa un reduccionismo y, además, una estrategia discursiva de convencimiento en la que lo existente y lo no existente se limitan al dato que las autoridades presentan como *evidencias científicas*, ejemplificándolo con lo que ha ocurrido frente a la pandemia del Covid-19.

El artículo critica la sacralización de la palabra, y cuestiona no solo los usos persuasivos que se le dan sino la imposición del modelo positivista como paradigma único reconocido por la política pública, donde todo argumento que apele a su legitimidad gozará de la credibilidad de sus defensores. El problema, nos dice la autora, es poner “en práctica procesos deliberados de manipulación del lenguaje”.

Este artículo, como los anteriores, invita a reflexionar sobre la importancia de las palabras (como gestos identitarios, como injusticia hermenéutica, como estrategia demagógica), pero, sobre todo, invita a observar de manera crítica los mecanismos con los que operan diversos sistemas de invisibilización (lingüísticos, de colectividades, de enfoques).

Las dos reseñas que complementan la sección de Otros Temas se preocupan por procesos históricos, que los reseñadores vinculan con la actualidad. La primera es del libro *La conquista, catástrofe de los pueblos originarios* (2019), de Enrique Semo, reseñada por Carlos Alberto Ríos Gordillo (Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco), quien antes de abordar el libro en cuestión expone la trayectoria de Enrique Semo para ubicar al lector en la producción del autor pues, aclara, el libro reseñado ha de entenderse en el conjunto de la obra de Semo, que inicia en 1973 con *Historia del capitalismo en México. Los orígenes. 1521/1763*. En dicho libro Semo anticipó los dos volúmenes del libro actual, pero de ese año para acá se ocupó de otras obras: *De la aparición del hombre al dominio colonial, del siglo XVI hasta el XVIII* (1989), en coautoría con el arqueólogo Enrique Nalda; y *Los orígenes. De los cazadores y recolectoras a las sociedades tributarias. 22 000 a.C.-1 519 d.C.* (2006). Finalmente, en 2019 los dos volúmenes prometidos vieron la luz. Carlos Alberto Ríos explica que el primero, tal como lo anunció Semo, se centra en el origen y desarrollo del capitalismo en México, para lo cual presenta “a los amerindios y su mundo, a los europeos del capitalismo mercantil y los españoles recién salidos de la Reconquista, así como a

los esclavos africanos”; mientras que en el segundo el recuento empieza con lo que se llamó la Nueva España, avanzando hacia “el México independiente, antes de la invasión norteamericana del siglo XIX”. Según nos cuenta Ríos, *La conquista, catástrofe de los pueblos originarios* expone el reordenamiento territorial del sistema colonial que, sumado a la explotación del trabajo indígena y de los esclavos africanos, aseguró “un festín de acumulación originaria”. Es la formación de la “economía-mundo”. Semo explica que este sistema es el que da origen al racismo al no existir antes de 1942 las categorías de distinción racial que ahora conocemos, la cual se articula con la de clase y crea *hombres-objeto, poblaciones-objeto*. El análisis de la instauración del sistema colonial avanza en la obra de Semo hasta criticar no solo “la pigmentación de las relaciones”, como explica Ríos, sino el centralismo que prevalece en México reflejado en la hegemonía icónica/iconográfica de los “símbolos de la nación”, que son solamente representativos de los mexicas o aztecas, y que se presentan como mitos fundacionales a pesar de que para una gran parte de la población indígena y afroamericana carezcan de significado.

Si bien podemos pensar que sobre la conquista se ha escrito mucho, el aporte de Semo consiste en abordar la espacialización del régimen colonial y su relación con aquellas comunidades originarias, dando cuenta con ello de los sistemas de exclusión, marginalización, explotación y, de igual manera, de las formas de resistencia indígena que quizá todavía prevalezcan, en distinto nivel. De hecho, Ríos anota cómo es que las lógicas coloniales se ven reproducidas en el México contemporáneo con proyectos como el Tren Maya, que representan solo “una nueva cara del viejo programa”. Dentro de las resistencias históricas de los pueblos originarios, Semo alude a la construcción de “espacios de libertad” y “de emancipación” indígenas, encontrando en el movimiento zapatista un ejemplo actual de ello en tanto lucha autónoma anticapitalista. Sin duda un interesante recorrido histórico por leer, para comprender las condiciones de este presente.

Finalmente, esta sección cierra con la reseña de Beatriz del Socorro Torres Gónzora (Centro de Investigaciones Regionales “Dr. Hideyo Noguchi” de la Universidad Autónoma de Yucatán) sobre el libro de Rosa Silvia Arciniega *Reestructuración productiva de la industria automotriz en el Estado de México 1994-2016* (2018), el cual también parte de una perspectiva histórica pero en este caso vinculada al ámbito productivo del sector automotriz. En esta obra destacan los procesos de “reestructuración productiva” de las empresas manufactureras de México propiciados –como explica Torres– por un cambio en el modelo “sustitutivo de importaciones hacia el modelo secundario exportador”. Si bien se centra de manera muy localizada en un lugar y en un momento históricos, reconstruir esta historia hace aportaciones a los

estudios regionales y a la rama de la historia económica, como observa la reseñadora, y además permite comprender procesos macro, como aquellos derivados de la globalización, en sus impactos nacionales, industriales, laborales y sociales.

Torres, en un evidente dominio de la teoría laboral y económica, aprovecha su revisión de la obra de Arciniega para aproximar al lector a conceptualizaciones con las que podrán comprenderse fenómenos complejos que articulan lo productivo, lo tecnológico y lo social, y asimismo identifica, en un acto de imaginación sociológica, ejes por abundar en el objeto estudiado a fin de profundizar en su análisis desde otras dimensiones: el género, lo psicosocial y la subjetivación, entre otras.

En suma, los tres artículos y las dos reseñas posibilitan entender la complejidad de lo sociocultural desde miradas muy acotadas que de ninguna manera marginan pensar en la totalidad, es decir: invitan a dirigir la mirada hacia fenómenos o procesos muy concretos pero que no están desvinculados de lógicas globales afianzadas históricamente. Visibilizan aspectos no evidentes con los que estamos en contacto y ofrecen, además, abordajes novedosos en términos tanto epistemológicos como metodológicos, en los que adquieren relevancia aspectos como el lenguaje y los saberes, así como una revisión [auto]crítica en torno a las posiciones, disposiciones y posicionamientos de quienes participan en la producción de conocimiento.

MELINA AMAO CENCEROS

Profesora en la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales (FHYCS) y en la Facultad de Ciencias de la Ingeniería y la Tecnología (FCITEC) en la Universidad Autónoma de Baja California (UABC). Cuenta con doctorado en Estudios Culturales por El Colegio de la Frontera Norte (El COLEF), con mención honorífica en la línea Género, sexualidad y poder (2019). Asimismo, obtuvo maestría en Estudios Culturales por El COLEF en la línea Identidades, fronteras y migración (2014). Es autora de los artículos “Cuerpos impropios apropiando el espacio expropiado: las luchas de las mujeres trans en Tijuana” (2020) en Polis Revista Latinoamericana No. 55 y “Nuevas formas de street art: una aproximación desde la teoría de los campos” (2017) en Iztapalapa: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades No. 82, entre otros. Sus líneas de investigación son espacio, género y poder. Es integrante de la Red Internacional de Sociología de las Sensibilidades (Redriss) desde 2018 y voluntaria en el área de investigación del Centro de Atención Integral para Personas Trans (CAIPT) en Tijuana.

Lengua minor(iz)ada, lengua deseada: sobre las denominaciones identitarias de productos agroalimentarios en lengua occitana¹

Minorized language, desired language: On the identity denominations of products agro-food in Occitan language

Henri Boyer*

Université Paul-Valéry Montpellier 3, Laboratoire DIPRALANG (EA 739)

ORCID : <https://orcid.org/0000-0002-1925-6132>

ISSN-0185-4259; e- ISSN: 2007-9176

DOI: <http://dx.doi.org/10.28928/ri/902021/aot1/boyerh>

Resumen

En esta contribución informamos y cuestionamos las nuevas prácticas escriturales del occitano en los campos del comercio y de la agroalimentación: el lenguaje dominado, minorizado, aparece allí bajo los auspicios de una escenificación de denominaciones de productos de consumo. Estos son usos (muy) minoritarios y relativamente recientes, pero su visibilidad es inversamente proporcional a su normalidad. Lo anterior muestra (pero, ¿en qué medida?) un fenómeno ya analizado por otro lado bajo la designación de *commodification* (mercantilización). Y a menudo dan testimonio de una creatividad singular. Lo que es paradójico es el surgimiento de tales microactos glotopolíticos (de identidad) relativos a una lengua cuya transmisión se ha interrumpido y cuyos usos sociales “normales” son casi inexistentes. Y esto, en una concurrencia sin precedentes entre la ortografía mistraliana y la escritura clásica de la *langue d’oc*.

Palabras-clave: lengua minor(iz)ada, patrimonialización, micro-actos glotopolíticos, mercantilización, occitano

Abstract

In this contribution, we report and question new scriptural practices of Occitan in the fields of trade and agribusiness: the dominated language, minus, appears under the auspices of a staging of denominations of consumer products. These are (very) minority and relatively recent uses, but their visibility is inversely proportional to their normality. They relate (but to what extent?) To a phenomenon analyzed elsewhere under the designation of “commodification”. And they often show a singular creativity. What is paradoxical is the emergence of such glottopolitic (identity) micro-acts concerning a language whose transmission has now been interrupted and whose “normal” social uses are almost non-existent. And this, in an unprecedented competition between Mistralian spelling and the classical writing of the *langue d’oc*.

Key words: Language minor(is)ée, identity, patrimonialisation, micro-act glotopolitique, merchandising, Occitan.



IZTAPALAPA

Agua sobre lajas

¹ Una versión previa de este texto fue presentada en la Conferencia Internacional sobre Problemas y Métodos de Historia de Lengua (Girona, España, 25-28 de junio de 2019): «La lengua desitjada» (El idioma deseado). Véase también el reciente simposio internacional: Deseo de idiomas, subjetividad, relación con el conocimiento: ¿son útiles únicamente los idiomas? (14-15 de febrero de 2019), organizado por el Laboratorio DIPRALANG - EA-739 de la Universidad Paul-Valéry Montpellier 3. La asociación de «deseo» y «lenguaje» parece ser recientemente popular.

* henri.boyer@univ-mon-tp3.fr

En este texto analizo lo nuevos usos del occitano que pueden observarse desde hace al menos dos décadas en el ámbito del comercio y en particular en el de la alimentación (Alén Garabato, 2018). Esta emergencia del occitano es, por lo menos, una paradoja etnosociolingüística: una lengua dominada, muy minor(iz)ada,² cuyos usuarios nativos están al borde de la extinción (por no decir que están completamente desaparecidos, si se toma como criterio de apreciación la competencia comunicativa completa), aparece bajo los auspicios de la escenificación de “lexías” y de enunciados en occitano en las designaciones de productos alimentarios (en un sentido amplio). Se trata de usos muy minoritarios, pero en los cuales la visibilidad es inversamente proporcional a su normalidad. Por otro lado, estos usos dan testimonio, a menudo, de una sorprendente creatividad. Así, nombrar una cerveza artesanal “Trobairitz” (trovadora), una cosecha de vino blanco “Rimeta” (rimita, poemita) o un tipo de pastas alimentarias “camba de blat” (pierna/tallo de trigo para las pastas *pennes*) no es un acto banal.³

² Podemos distinguir, siguiendo a otros autores, en lo que respecta a los efectos destructivos de la dominación lingüística, dos fenómenos:

- La minoración de tipo cualitativo, que lleva a restringir el espacio comunicacional de una lengua hasta el punto de convertirla en una lengua menor, porque ha sido privada de las prerrogativas de un lenguaje de pleno ejercicio social (hasta quedar reservada exclusivamente para el ámbito privado, fase final que anuncia su pura y simple desaparición), proceso que se alimenta de una ideología y por tanto, de representaciones desvalorizantes.
- La minorización, si bien muchas veces es concomitante con la minoración, es mucho más cuantitativa, y concierne a la restricción de usuarios, que puede llegar a una rarefacción de estos mismos usuarios y por lo tanto a una marginación de la lengua dominada a favor de la lengua dominante. Esto puede ocurrir, en ocasiones, a pesar de cierta visibilidad e incluso vitalidad sociolingüística. Es para dar cuenta de este proceso de enmarañar que utilizo el término “*minor(iz)ación*” (Boyer, 2017:78).

³ Las observaciones que se han informado en este estudio se basan en una encuesta documental y en entrevistas semiestructuradas realizadas en 2017-2019 como parte del proyecto de investigación ECO OC del Laboratorio DIPRALANG-Université Montpellier

Sin duda, la enseñanza del occitano prospera en las *Calandretas*⁴ e incluso en la enseñanza pública francesa (existen programas educativos bilingües). Y con esto no se está diciendo que el fenómeno que se aborda aquí no tenga un vínculo con una evolución positiva de la presencia escolar del occitano. Sin embargo, la aparición de tales prácticas con respecto a una lengua cuya transmisión se ha interrumpido y cuyo uso social actual es casi inexistente es un fenómeno singular. Y más aún, este uso escritural en sí paradójico parece verdaderamente complacerse en la paradoja: se hace uso sin complejo de la escritura clásica del occitano (desde luego sin eliminar completamente la escritura “felibrena”, propia de los seguidores de Frédéric Mistral), a menudo explicándose además a través de un discurso epilingüista nostálgico.⁵

Es evidente que no se trata de un fenómeno sociolingüístico aislado geográficamente. Se ha podido observar, por ejemplo, en Costa (2010), en Alén Garabato (2018), también en Robert-Demontrond, Joyau, Bougeard-Delfosse (2010) y en Duchêne y Heller (2012), así como en Fournier, Crozat, Bernie-Boissard, Chastagner (2012) durante los últimos decenios (todo ello ha sido en diversos contextos de dominación lingüística, e incluso de sustitución avanzada de una lengua minoritaria y fuertemente disminuida) una nueva modalidad de producción de identidad lingüística, nombrada en el campo de mercantilización de habla anglosajona como *commodification*. En el contexto francófono esto se ha estudiado bajo el nombre de “*marchandisation*”, y consiste en utilizar la lengua-cultura dominada (minoritaria/diminuida) a través de una patrimonialización discursiva.

Obviamente, el primer cuestionamiento se refiere a las motivaciones de tal práctica: ¿es la búsqueda de un beneficio, de una ganancia, de un valor agregado, desde el punto de vista simbólico, pero también desde el punto de vista comercial (y turístico en algunos casos) que es contemplado, o de los dos en conjunto?, o ¿se trata de una forma más desinteresada, subjetiva y a veces nostálgica, pero no obstante voluntarista, de un acto glotopolítico local? Se entenderá que para mí se trata de un haz de motivaciones que no son totalmente fáciles de dividir.

3 (responsable: Carmen Alén Garabato), cofinanciado por DGLFLF (Ministerio de Cultura y Comunicación).

⁴ Escuelas asociativas en las que se practica una enseñanza inmersiva del occitano y una pedagogía Freinet.

⁵ Ciertamente hay evidencia del uso escrito del occitano con fines propagandísticos no solo en el momento de la revolución (Boyer, 1985; Garabato, 1999), sino también en los siglos XIX y XX (Boyer, 1989). Sin embargo, estos testimonios son de naturaleza sustancialmente diferente.

Algunas reflexiones preliminares⁶

Estos requisitos se relacionan, por un lado, con la noción de identidad y la noción asociada de *patrimonialización*, y por el otro, con la cuestión de la naturaleza, el tamaño y el impacto de una intervención/acción glotopolítica. Especialmente en una situación de conflicto diglósico, es decir, en un contexto de dominio histórico de una lengua dominante (“oficial”; “nacional”) sobre una lengua dominada (minoritaria, “regional”) que puede ser también “nacional” o “cooficial”).

Sobre la *identidad*

Tengo la convicción (a menudo reafirmada y comprobada) de que el imaginario etnosociocultural de grupos y comunidades se desarrolla en un continuo con dos orientaciones: una hacia una regulación ideológica centrípeta, y la otra hacia la producción centrífuga de heterogeneidad y, por lo tanto, de “mestizaje” (Boyer 2008; 2016a).

Considero que reconocer la normalidad de la tensión entre las dos orientaciones de las que acabamos de hablar no significa que olvidemos que “la identidad no es tanto un dato como una esencia”, pero que al contrario, se considera que “es el resultado de una producción significativa que la sociedad lingüística permite, rige, controla” (Lafont, 1986: 8) y de la cual el sociolingüista (como el semiólogo o el antropólogo) tiene derecho a informar, si quiere tomar la medida completa de “la fuerza movilizadora excepcional de todo lo que involucra la identidad” (Bourdieu, 1980: 69), ya sean microeventos comunicativos, como aquellos que se tratan en esta contribución, o macrofuncionamientos, como hemos visto en otros lugares (Boyer y Cardy, 2011; Fournier et al., 2012; Boyer, 2008; Boyer, próxima publicación).

Así, mi reflexión se integra a un cuestionamiento más amplio que se refiere a la producción de gestos de identidad en el orden lingüístico, un fenómeno que requiere toda la atención del sociolingüista, en particular porque es indicativo del estado de una comunidad lingüística (Labov, 1976) en términos de su imaginario cultural (en su componente etnosociolingüístico en primer lugar), pasado o presente. Esta reflexión en torno a la identidad depende de una convicción, alimentada por

⁶ La contribución se reanuda en esta primera parte para reafirmar, en forma sintética, una serie de propuestas que he expuesto en los últimos años en varias publicaciones mencionadas en otras partes del texto.

observaciones diversificadas a largo plazo: la dinámica de identidad es un motor particularmente poderoso dentro de las sociedades más aparentemente adheridas al mundo posmodernista, tanto en términos de la comunidad nacional en su conjunto como en el de grupos (mujeres, jóvenes, campesinos), áreas (regiones, ciudades) o redes (empresas, asociaciones, clubes deportivos) dentro de la comunidad y, por supuesto, de individuos (véase, por ejemplo, Demontrond, Joyau, Bougeard-Delfosse [2010]; también sobre identidad lingüística, Lagarde [2017], Le Page y Tabouret-Keller [1985], así como Andrée Tabouret-Keller (Varro, 1988: 85), quien señala: “Los elementos lingüísticos no son solo atributos de grupos o comunidades, son en sí mismos los medios por los cuales los individuos dicen su identidad y se identifican con los demás. El lugar existencial del *homo*, ya sean individuos o grupos, está, por lo tanto, en el lenguaje mismo”).

A partir de las dos funciones básicas de cualquier lengua en uso (normal) en una sociedad (Thomas, 1998), podemos ubicar la articulación entre identidad y patrimonialización: se puede considerar que la patrimonialización es un proceso de integración en el conjunto de marcadores de identidad de una sociedad dada, en términos de la comunidad etnosociocultural en su conjunto, o de uno solo de sus componentes (grupo, red), después de la inmovilización, de signos etnosocioculturales que llamo *identitemas* (Boyer, 2016b, Boyer, 2017), cuyo contenido simbólico (emblemático/ mítico) es objeto de un consenso casi general.

Los *identitemas*

Se trata de unidades de diversa naturaleza lingüística, eventualmente semióticamente compuestas, que muestran un funcionamiento etnosociocultural establecido: un paradigma semiolingüístico ciertamente abierto, pero sobre el cual se ejerce un control ideológico / representacional selectivo y sometido a una presión continua de identidad, generadora de patrimonialización. Si los *identitemas* muestran como los otros *culturemes*⁷ una dinámica de simbolización (Boyer, 2008b), previa a la patrimonialización (que necesariamente pasa por una fijación semiótica), en el caso del *identitema* podemos decir entonces que este proceso de patrimonialización ha logrado una incontestable y estabilizada reputación.

⁷ Algunos traductores y didácticos (Cuciuc, 2011; Lungu Badea, 2009; Luque Nadal, 2009; Collès, 2007) usan el término *cultureme* para designar signos etnoculturales-culturales patrimoniales (o aquellos en proceso de ser patrimonializados).

Se pueden observar dos grandes conjuntos de *identitemas* (Boyer, 2017), pero el que me interesa aquí es, en una situación de contacto lingüístico (posiblemente con conflicto diglósico), un conjunto de lexías de dimensiones variables prestadas de la lengua menor (dominada) y/o el interlecto presente en la configuración lingüística relativa:

- a. cuyo funcionamiento como *identitema* es establecido (por un periodo indefinido): “septante”, “votation” en la variante del francés de la Suiza francófona; “péguer” (pegar), “peuchère” (interjección compasiva) en francitán (De Pietro y Matthey, 1993; Boyer, 2010).
- b. cuyo funcionamiento como identidad es discontinuo, ocasional y estrechamente dependiente del contexto sociolingüístico y glotopolítico. Se puede tomar como ejemplo el uso exclusivo de uno de los idiomas en concurrencia en un entorno bilingüe/diglósico: este uso reivindica así las dos funciones de este idioma: la función comunicativa y la función identitaria. Es como si en este caso el uso de una palabra en el idioma dominado, amenazado pero reivindicado en concurrencia con una palabra del idioma dominante y amenazante, transformara de facto esta palabra en un *identitema*.

Política(s) lingüística(s). Acciones/intervenciones glotopolíticas

Con respecto a los niveles de intervención/acción glotopolítica en una sociedad dada, podemos considerar que son (al menos) cuatro en número (que además pueden articularse o al menos funcionar de forma complementaria). Se pueden observar así:

- Políticas lingüísticas globales (nacionales)
- Políticas lingüísticas territoriales (regionales, departamentales, municipales),
- Políticas lingüísticas familiares (dentro de familias bi / plurilingües)
- Políticas lingüísticas locales (dirigidas solo a uno o más segmentos circunscritos de la sociedad: asociaciones (en particular culturales), clubes (por ejemplo, clubes deportivos), grupos (por ejemplo, consumidores), etcétera.

A partir de este último tipo de política lingüística es donde se muestran las prácticas de designación de identidad que aquí se examinan.

Ideología(s) y contacto(s)/conflicto(s) de lenguas

Se trata del tercer requisito previo relativo a la interrelación fundamental de representaciones e ideologías en una configuración lingüística dada de tipo conflictivo (diglósico).

Con respecto a las situaciones de dominación lingüística y su resultado, observamos dos polos de resolución del conflicto (de tipo diglósico) (Boyer, 1991):

- Uno es aquel en el que el conflicto ha tenido como fuerza motriz una ideología diglósica hegemónica (y efectiva) que no ha encontrado una contraideología colectiva y, por lo tanto, una *lealtad* masiva de los usuarios hacia la lengua menor (y amenazada). La sustitución etnosociolingüística es casi ineludible, aunque puede posponerse por un periodo que puede abarcar varios siglos.
- El otro es aquel en el que una contraideología, que articula representaciones de orden identitario y una actitud de lealtad lingüística (Language Loyalty) (Weinreich, 1970 [1953]: 99-102)⁸ firme, llega a luchar eficazmente contra la lógica glotofágica del conflicto entre la lengua dominante y la lengua dominada. Esta actitud, que actúa como una interfaz entre las representaciones positivas de una de las lenguas en contacto/conflicto (la que es precisamente dominada, víctima de la competencia desleal, incluso de la imposición) y los comportamientos lingüísticos de los usuarios, es la verdadera fuerza impulsora de la producción de identidad y prácticas colectivas para mantener el uso de la lengua dominada y su transmisión intergeneracional dentro de la familia. La *lealtad lingüística* lleva a rechazar y combatir el dominio y la ideología lingüística que lo alimenta, optando por el mantenimiento y el desarrollo de los usos sociales del lenguaje amenazado de sustitución y, por lo tanto, dando la espalda a otras posibles actitudes como el *autodesprecio* (el “auto-odi” de los sociolingüistas catalanes) y la *culpa lingüística* (Lafont, 1971; Boyer, 1997; Alén Garabato y Colonna, 2016) (particularmente pertinente en el primer caso de figura) y, por lo tanto, participando a un proceso de normalización sociolingüística del lenguaje dominado.

⁸ Weinreich habla en otro texto (en francés) del “sentimiento de fidelidad a la lengua” (Weinreich, 1968). La noción también puede relacionarse con la identidad, el origen étnico (hablamos de lealtad étnica) (Niculescu, 1996).

- ✦ Entre estos dos polos hay muchas variantes en cuanto a la eliminación o presencia (más o menos) efectiva de una actitud de lealtad, especialmente una versión, la que aquí es de interés a nuestro propósito, en la que la valoración reposa (en resumen) no en una representación verdaderamente funcional del lenguaje dominado, sino más bien en una *representación* ciertamente *patrimonial*, pero dinámica, de la misma lengua, incluso si fuera menor/disminuida: proveedora de *plusvalía identitaria* y susceptible de inspirar prácticas de promoción de bienes de consumo (o lugares, objetos, eventos) (véanse, por ejemplo, Ma-Claude, Roy, White, 2006; Alén Garabato 2009; Duchêne y Heller, 2012; Moses, 2011, Alén Garabato, 2014; Huck y Kahn, 2009).

Esta valoración de tipo patrimonial puede presentarse en un discurso nostálgico liberado, sin embargo, de una representación de apego al pasado.

Prácticas de nombramiento identitario (comercial) en el área occitano

La designación de producciones agroalimentarias: hechos y discursos de los actores sociales.

Observamos aquí y allá en el espacio occitano, y en particular en la región Occitania,⁹ el aumento significativo (limitado, ciertamente, pero muy visible) de una explotación de los nombrados estampados occitano/"patois" (el término "patois" todavía se usa con frecuencia como un equivalente de occitano), a veces *francitan* (Boyer, 2010), para el nombre de productos de naturaleza agroalimentaria principalmente.

Por otra parte, deberíamos señalar una práctica similar, pero más "creativa" en cierto modo, con la aparición de designantes o etiquetas raras o incluso inéditas (aún en occitano, sin embargo) que están así investidas de manera fulgurante con un estatus de *identitemas*.¹⁰

⁹ Véase Alén Garabato, 2018; Boyer, 2019.

¹⁰ Este fenómeno también se refiere, desde hace tiempo, a las designaciones de empresas (principalmente negocios) (véanse Boyer, 1984; Alén Garabato, 2007).

Pastas

En la empresa agrícola Périès se produce pasta hecha “en la granja” (en la región de Aude) a partir del trigo elaborado en el mismo lugar por la propia empresa, llamando los diversos tipos de pasta con designantes en lengua occitana, en relación con la forma específica del producto.¹¹ Es esta empresa la que aparentemente inauguró este enfoque,¹² pero tomó la decisión de respetar la norma occitana “clásica”.

La empresa agrícola Périès ofrece una amplia variedad de pastas, y encontramos los siguientes designantes, escritos en el envase, perfectamente conformes a la apariencia de los diversos tipos de productos que comercializa la empresa: *cauquilha* ‘concha’, *cresta* ‘cresta’, *virona* ‘zarcillo’, *dentela* ‘encaje’, *escagaròl* ‘caracol’, *pichòt* ‘pequeño?’, *camba de blat* ‘pierna/tallo de trigo’, *brandilha* ‘ramita’...¹³ Hay una indiscutible riqueza designativa (véase a continuación una muestra de pasta de las fincas de Périès).



¹¹ Otra marca de pasta, también instalada en Occitania, eligió como denominación: “Ba Pla!” añadiendo la ubicación: “La pasta del Tarn”.

¹² Según uno de los gerentes de la empresa (entrevista realizada en octubre de 2017, precisamente “en la granja”)

¹³ Toda la producción se presenta en el sitio web de la compañía: <http://www.domainede-peries.fr/>

Vinos

Aun con respecto a las nominaciones de producción agroalimentaria, hay entre estas algunas que están relacionadas con una producción históricamente mucho más autóctona: la producción vitivinícola. De hecho, se puede observar un desarrollo que no parece anecdótico de las denominaciones en occitano con respecto a las cosechas de vino del área de Languedoc.¹⁴

Se trata, en este caso, de explotar los lexemas occitanos, no necesariamente (muy) conocidos por el público en general:

Ejemplos:

Beluga ‘chispa’, para una cosecha de vino blanco.

Lou paire ‘el padre’, para una cosecha de vino tinto

Alba ‘Alba’, para una cosecha de vino blanco...

pero también de usar palabras con fuerte carga identitaria (auténticos *identitemas* para el dominio de oc), como



Copa Santa, para una cosecha de vino tinto, en referencia a la famosa canción de Félibres provenzales en homenaje a los catalanes (¡curiosamente en ortografía no mistraliana!)

Fine amor, para una cosecha de vino tinto, en referencia al *Amour Courtois* ‘amor cortés’.

También encontramos *Lo sang de papeto* ‘la sangre del abuelo’, para una cosecha de vino tinto (es conocido el contenido simbólico del “papel” / “papé” (abuelo) occitano en la celebración nostálgica de las “raíces”).

Por último, hay expresiones particularmente notorias, como *Qu’ès aquo* ‘¿qué es eso?’, para una cosecha de vino tinto, *Es d’aqui* para una cosecha de vino tinto y una cosecha de vino blanco, o incluso menos conocido: *Atal sia* ‘que así sea’, para una cosecha de vino tinto.

¹⁴ Y eso parece ir de la mano con una preocupación bastante reciente por la calidad estética del etiquetado.

Y cervezas

Los productores de cerveza artesanal que se establecieron en el último periodo en la misma área geográfica también han tenido el deseo de adoptar nombres arraigados en lo local/regional, más o menos patrimonializados: si *Trobairitz* ‘mujer trovadora’ es conocido solo por especialistas, *Pouchut* ‘puntiagudo’, a menudo utilizado para estigmatizar el acento parisino, *A bisto de nas* ‘a la vista de la nariz’ y en un grado mucho menor: *Sabètz que leu* (véase más abajo) pueden aún ser parte del panorama lingüístico sonoro de oc, sin que los consumidores tengan una práctica regular de occitano.

Sabètz que leu... La anécdota que condujo a la elección de la denominación es interesante. Se cuenta en el sitio web de la compañía (Aveyron), la Brasserie d’Olt:¹⁵ “Niños, cuando éramos demasiado bulliciosos, mi abuelo levantaba su boina y decía en voz alta: ‘Sabètz que lèu!’. En otras palabras: ¡Hay una que se levanta y parece que va a caer! Esta amenaza jamás ejecutada resume el espíritu de esta cerveza artesanal occitana de alto alcohol”.

Hipótesis

No podemos hablar exactamente de resistencia aquí, y mucho menos de reconquista. La sensibilidad al imaginario de las lenguas involucradas (y especialmente la lengua dominada) solicitada no necesariamente conduce a la producción de una *contraideología diglósica*. Pero podemos hablar, me parece, de *microactos glotopolíticos* que, a pesar de su carácter etnosociolingüístico reivindicativo a veces asumido,¹⁶ no corresponden exactamente a acciones de *normalización* claramente militantes y posiblemente más o menos concertadas, que apuntarían al nivel macroglotopolítico. De ahí que no encajen en la perspectiva de una inversión de *sustitución*. Sin embargo, una cierta impregnación (bastante relativa pero muy real) de la norma

¹⁵ Es posible consultar el sitio web: brasserieholt.com/pdf/olt_sabetz.pdf. Uno puede notar en la etiqueta de la cerveza en cuestión la figura mitológica del *papé/papet*. La misma cervecería nombra a algunas de sus cervezas “Aubrac”: este topónimo también es una *identitema* en uso en Aveyron (se alterna con el uso de logotipos y otras designaciones en occitano, como “Sabètz que leu”).

¹⁶ Como aparece en algunas de las entrevistas recopiladas como parte de nuestra encuesta ECO OC.

escrita occitana “clásica”¹⁷ parece indicar que la *normativización* del occitano ya no es exclusiva de la élite occitanista. Como la directora de la empresa de producción de pasta Périès declaró durante la entrevista que nos concedió: “debemos dar nombres occitanos, pero bien escritos; de lo contrario no vale la pena”.

Por otro lado, sin embargo, la implementación de una representación patrimonial no necesariamente significa *folklorización*, en el sentido habitual y más peyorativo del término, incluso si fuera actualizada: me parece innegable que se trata de una auténtica actividad glototopolítica de abajo hacia arriba, ciertamente más simbólica pero seguramente interesada (en particular, pero no solo, desde el punto de vista comercial) que permitiría hablar de *mercantilización*. Se puede apoyar incluso en redes muy limitadas de defensa y promoción de la lengua dominada, donde sea que existan. No es ajeno a la demanda alterglobal y ecológica de proximidad, de autenticidad.¹⁸

Por lo tanto, no se trata de revertir la dinámica de un conflicto diglósico multi-secular, sino quizás, de cierta manera, de contrarrestar (deliberadamente o no) la ideología diglósica que todavía existe (y seguramente dar la espalda al *auto-odio*/auto-denigración) mostrando consideración por el occitano (lo que queda, al menos en el imaginario lingüístico colectivo) y lealtad a las raíces familiares, en primer lugar, y también hacia una identidad lingüística que es en gran parte mitológica pero que parece ser objeto de cierta nostalgia (Boyer 2019).¹⁹ Se reclama cierta familiaridad

¹⁷ En la historia de la normativización ortográfica de la langue d’oc podemos distinguir la grafía “normalizada”, “clásica” (finalizada bajo los auspicios del Institut d’Estudis Occitans y relevantes para todos los dialectos de oc) y la grafía “félibréenne”, originalmente formada sobre la base de una de las variantes del dialecto provenzal, adoptada por Frédéric Mistral (Joseph Roumanille fue el principal artesano) y el Félibrige del cual fue el promotor. Se puede decir que la vida de la lengua occitana contemporánea ha sido envenenada por el conflicto entre estas dos grafías, un conflicto que parece estar tendiendo a desaparecer (véase, por ejemplo: Bec, 1963: 97-115).

¹⁸ “Si bien la globalización favorece el consumo de productos de identidad, la creciente demanda de productos locales y regionales está demostrando que el consumidor está apoyando la economía local y regional en la economía global simbolizada por las multinacionales. Consumir local es también reclamar su cultura y la pertenencia a su comunidad” (Robert-Demontrond, Joyau y Bougeard-Delfosse, 2010: 65).

¹⁹ ¿Estamos en un “entorno post-diglosico” (Colonna, 2013: 332 y ss.)? ¿Y son las nuevas operaciones de identidad que observamos “funcionamientos posdiglosicos”? De todos modos, podemos estar de acuerdo con este diagnóstico, que Romain Colonna formula sobre el curso: “es preferible remplazar el concepto de superación del conflicto diglósico por el del desplazamiento” (Colonna, 2013: 332).

(en gran parte fantaseada) con el “patois”. Como lo proclama de manera perentoria, el nombre de esta cosecha de un vino del Languedoc: “Sèm çò que sèm” (véase más abajo). Finalmente, como hemos dicho, hay una novedad: la aparición de un occitano normativizado de acuerdo con la grafía dicha “clásica”.²⁰ Como si esta irrupción de una identidad escritural occitana en el mercado de la industria alimentaria estuviera acompañada por una dignificación de la lengua de las raíces, llamada cada vez más “occitano”.²¹ Y, de hecho, como si el uso de la lengua minor(iz)ada (¿nuevamente “deseada”²² y legitimada?) fuera digna de una norma gráfica “culta”.



Sèm çò que sèm ‘Somos lo que somos’

Algunos extractos de las entrevistas transcritas a continuación permiten ilustrar las hipótesis dadas anteriormente.

La primera entrevista se realizó con Benoit Braujou, “viticultor irreducible” (en la entrevista: BB), que produce, en el viñedo Fons Sanatis, en St Jean de Fos/Aniane (en el departamento de Hérault) una gama de vinos cuyas cosechas se nombran

²⁰ De ahí la alternancia de diferentes grafías para el mismo morfema (artículo *el*: lo / lou) o el mismo lexema: el ostal/el oustal [la casa].

²¹ Aunque el nombre “occitan(o)” sigue siendo indudablemente minoritario por el momento. También será necesario evaluar en los próximos años el impacto real en el uso del término occitan(o) la elección de “Occitanie” para nombrar la nueva región resultante de la fusión de Midi-Pyrénées y Languedoc-Roussillon (sobre la cuestión del nombre de la lengua occitana y la oposición “occitano”/“patois”, véanse, por ejemplo, Gardy, 2001; Alén Garabato y Boyer, 2004).

²² Véase el título del XI Colloqui Internacional Problemas y Métodos de Història de la Llengua (Girona, 25-28 de junio de 2019): “La lengua desitjada”.

en occitano: “Sèm çò que sèm” (Somos lo que somos), “Rimeta” (rimita, poemita), “Sirventès” (producción satírica de los trovadores occitanos):

E1 – “Sèm çò que sèm” / entonces / nos gustaría preguntarle ¿qué motivó su elección? / antes que nada, ¿es sensible al idioma occitano?

BB – Bueno, no lo usaría si no fuera sensible.

E1 – Está bien / ¿lo ha hablado?

BB – Lo hablo muy poco.

E1 – ¿Lo ha escuchado?

BB – Sí / lo entiendo / no lo hablo mucho / es / es / porque era el idioma prohibido / y tuve abuelos que eran muy respetuosos / entonces / me hablaban en occitano cuando hacía una travesura / cuando hacíamos cosas que otros no debían escuchar /// así que hablé occitano en el bosque o al borde del agua / los guardias no iban allá / ¡ya ve!

E1 – ¿Es de aquí?

BB – Sí.

E1 – Entonces usted es de...

BB – De Saint-Jean-de-Fos Aniane.

E2 – Pero lo escribe bien de todos modos / lo escribe bien / aparentemente pone acentos.

E1 – Así es / cómo lo hizo / porque no todos tienen un buen conocimiento del occitano y su ortografía.

BB – ¡Sólo se necesita leer!

E1 – ¿Así que estudió?

BB – Sí / y luego, bueno / Tengo amigos que hablan occitano regularmente / Tengo ... leo un poco en occitano / y ya está.

E2 – Y para elaborar las etiquetas / usted llamó à...

V – A mí.

E2 – Es usted mismo / es usted / entonces usted hace todo / el vino y el resto.

E1 – De hecho en toda su producción / ha elegido nombres occitanos / todos.

BB – Sí / casi / sí / que tienen relación a la historia / con mis raíces.

E1 – ¿Tiene que buscar un poco de todos modos?

BB – No necesariamente no.

E1 – Le gusta.

BB – Si, eso es.

Aunque el occitano ya no sea una lengua realmente hablada por el viticultor, queda el placer y también la historia y las “raíces”. Al final de cuentas, se trata de una *práctica de nominación* claramente de orden identitario: Benoit Braujou afirma el orgullo de estar de “aquí”.

La segunda entrevista es la de otro joven viticultor, Aymeric Amiel, quien se hizo cargo (y amplió) con su hermano en 2012 la explotación familiar vitícola ancestral. Crearon juntos una cava particular: el *Domaine des Amiel* y optaron por hacer la viticultura “biodinámica” que “va más allá de lo bio”...

Fueron, sobre todo, los dos nombres occitanos de cosechas de vinos los que nos llamaron la atención y nos llevaron a pedir una entrevista: *Farem Tot Petar* ‘Lo volaremos todo’ y *Mounto Daballo* ‘Sube Baja’. Al interrogar al joven viticultor sobre la elección de estas denominaciones, su respuesta comienza con la historia de su (re) apropiación del occitano:

AA: –Entonces a nosotros / a nosotros nos dejó marcados el occitano / cuando éramos niños, bueno este, nuestros, nuestros abuelos / bisabuelos hablaban un poco occitano / vivíamos en una familia / realmente arraigada / no lo hablamos / obviamente / en la escuela / tampoco lo hablamos / yo / lo estudié un poco en sexto / opcional / pero bueno / nada más / eso / y entonces / volvimos a aprender el occitano realmente cuando comenzamos con mi hermano a jugar en la selección occitana de fútbol.

E2: –¿Hay una selección occitana?

AA: –hay una selección occitana de fútbol que existe desde 2004 / y cuya vocación era dar a conocer la lengua y la cultura occitanas a través de este vector universal que es el fútbol / y / o era xxx en ese momento quién se encargaba de eso / con un entrenador que también era cómo decir un literato digamos / de Toulouse / y / yo llegué a esta selección por amigos que jugaban allí y luego de repente nos pusimos realmente a practicar el occitano entre nosotros.

[...]

E 1: –Bien / y así / es todo a través de esto que / bueno.

AA: –Así que a través de esto / lo practicamos de vez en cuando / siempre hemos usado / expresiones y todo eso / y luego: este: / son unas: son todavía sonoridades que que hablan que son agradables / que atraen la vista o los ojos / la gente no sabe lo que es, de repente esto crea la pregunta / crea la explicación / y a nosotros y a nosotros nos eso pues / no tenemos muchos medios hoy para hacer que el idioma viva la lengua entonces / con nuestras cosechas es / entonces una forma de: despertar un poco de interés de la gente.

[...]

EI: –Pero: ¿la elección concretamente de / “Farem Tot Petar” y “Mounto Daballo”?

AA: –Bueno, siempre hay una explicación / este “Mounto Daballo” / Monte Descend / ¿por qué? / porque decimos que es un vino que baja más rápido de lo que se pone en la boca / es un vino de sed / es un vino fácil / conoces a Lucky Luke / el vaquero que dispara más rápido que su sombra / ese es el vino que se puede beber más rápido que su sombra.

E2: –Es interesante su mezcla eh / si miramos la etiqueta / el vaquero bebió la mitad de las botellas / pero aquí / allá está la sombra que todavía está bebiendo.

AA: –Oh, sí / es cierto / la sombra no consigue alcanzarlo/ siempre hay varios niveles de lectura.

E I: –¿Es usted quien crea las etiquetas?

AA: –Sí / bueno, somos nosotros quienes tenemos la idea / hacemos un boceto con nuestras cualidades / que son muy sencillas / y pues tenemos amigos que son diseñadores gráficos en Montpellier / son ellos quienes hicieron el sitio / y y son ellos quienes hacen entonces el trabajo de diseño realmente.

EI: –Ok / pero: el nombre / ¿la nominación es de ustedes?

AA: –El nombre / la historia / la idea somos nosotros / pues / mi hermano y yo.

EI: –Es usted / “Farem Tot Petar” / bueno / es un tributo a

AA: –“Farem Tot Petar” / es realmente / fue el grito revolucionario de los eventos vinicultores / así que como es un vino espumoso lo suficientemente brillante y natural con un color que explota / son cosas que agradan y luego, cuando lo explicamos enseguida, las personas / las personas se ríen / aprecian / recuerdan es agradable.

[...]

AA: –Lo que nos hizo sentir frustrados / es / este / no poder escribirlo realmente / en occitano // es decir que nos vimos obligados a escribirlo en *félibréen* o escritura fonética / porque de lo contrario / no se pronunciaría como debería / aquí / si hubiéramos escrito *Mounta davalla* / la gente hubiera dicho “mõnta dabala” y no hubieran dicho “mõnto dabalo”.

[...]

AA: –En el comercio / las personas que quieren tener una identidad / LOCAL / bueno, usar occitano / es único / es / es la única forma de destacarse como lo hacen los bretones / como lo hacen los corsos / los vascos / excepto que nosotros hemos / hemos perdido un poco la guerra / tal vez estamos tratando un poco de / hacer de nuevo la última batalla por el honor / pero no tenemos.

EI: –“La última batalla por el honor” / ¿utilizaría esta expresión?

AA: –Sí, porque para mí la guerra / está perdida / no haremos volver a hablar al 30% de los occitanos / occitano / ni siquiera sé si hay 0.5 / 0.3 / 0.01% de personas en Occitania que hablan occitano / es una pena / en el País Vasco / en Cataluña / en Córcega / está mucho más presente / así es.

[...]

EI: –Usted / ¿usted diría que existe una identidad occitana... / ¿Es eso lo que le motiva?

AA: –Lo que nos falta / es / la práctica del idioma / creo que falta de todas formas agrupar a las personas / así es / tenemos una cultura / tenemos un pasado común / pero no se habla el idioma /// Excepto por las expresiones que solía decir el abuelo / abuela, o decir una grosería de vez en cuando / es difícil sentirse occitano cuando uno no tiene entidad administrativa / cuando uno no tiene un idioma / y / creo que haber perdido el idioma / hace que en la batalla / sea muy difícil mantener la identidad, ¿no? / un pueblo es un lugar / una identidad / una cultura y un idioma / sin idioma es complicado.

[...]

Aymeric Amiel tiene un discurso en el que la implicación personal en la elección lingüística y cultural es omnipresente y reivindicada. Sin ser un activista, se dice al final de la entrevista comprometido con “la última batalla por el honor” a favor del occitano cuyo nombre defiende sin reservas, y dice que está “frustrado” por haber tenido que imponerse un sistema fonográfico “para los nombres de sus cosechas”, una concesión que parece compensar con un discurso explicativo muy positivo, siempre disponible, sobre la lengua y la cultura de oc. Sus comentarios, apoyados por un posicionamiento glotopolítico muy voluntarista, aunque muy claros sobre el presente y el futuro del occitano, reflejan una reflexión real sobre su gesto comercial y también expresan a su manera una nostalgia por una occitanofonía (prestigiosa) desaparecida, que se ve reforzada por la presencia de algunos signos alentadores (*Calandretas* en particular), y afirman claramente una identidad occitana (que parece lamentar que no sea más dinámica).

Las dos entrevistas que acabamos de mencionar (y que confirman otras entrevistas recogidas durante la misma encuesta) son testimonios particularmente interesantes que implican incontestablemente una modificación (¿de naturaleza generacional?) de las representaciones del occitano. Ciertamente, la realidad etnosociolingüística societal no ha cambiado mucho y los actores interesados a veces lo notan con amargura; sin embargo, pareciera que *el estereotipo ambivalente* (Boyer, 2007) del que fue víctima la lengua occitana y que alimentara el autodesprecio y

la culpabilización hacia el “patois” se encuentre en retirada y además de que, con la progresión tímida pero evidente del uso del término “occitano”, aparecen actitudes (y los discursos epilingüísticos relacionados) que valoran la lengua en peligro (una valoración impregnada de nostalgia) y la escriben de acuerdo con la norma gráfica “occitanista”. Esta nueva situación merece la atención de los sociolingüistas: parece suspender el conflicto diglósico en su progresión hacia la sustitución (o al menos algunos de sus aspectos) al inscribir la “mercantilización” de la lengua dominada, minor(iz)ada (el occitano) en una relativa autonomización y también una legitimación relativa de cara al francés (Lafont, 1984).

Referencias bibliográficas

- Alén Garabato, Carmen
1999 *Quand le «patois» était politiquement utile*, París, L'Harmattan.
- Alén Garabato, Carmen
2007 “Le marché en quête d'identité: L'évolution des dénominations identitaires des entreprises biterroises”, en C. Alén Garabato (ed.), *Béziers, ville occitane?*, Perpignan, Presses Universitaires de Perpignan, pp. 169-178.
- Alén Garabato, Carmen
2014 “Langue, identité, médias : stratégie commerciale d'une entreprise galicienne dans les réseaux sociaux”, en K. Djordjevic-Léonard y E. Yasri-Labrique (dirs.), *Médias et plurilinguisme. La diversité à l'épreuve*, París, Editions des Archives contemporaines, pp. 243-265.
- Alén Garabato, Carmen y Colonna Romain (dirs.)
2016 *AUTO-ODI. La “haine de soi” en sociolinguistique*, París, L'Harmattan.
- Alén Garabato, Carmen
2009 *Langues minoritaires en quête de dignité*, París, L'Harmattan.
- Alén Garabato, Carmen y Boyer Henri
2004 “Occitan, patois, provençal... dans l'Enquête ‘Famille’ de l'INSEE-INED (1999): les dénominations de la langue d'oc”, *Lengas*, 56, pp. 301-318
- Alén Garabato, Carmen
2018 «Les langues minoritaires/minorées à la conquête de ‘parts de marché’: questionnement général et premiers résultats du projet ECO-OC», *Identités, conflits et interventions glottopolitiques*, Limoges, Lambert-Lucas.

- Barthes, Roland
1957 *Mythologies*, París, Seuil (Collection Points).
- Bec, Pierre
1963 *La langue occitane*, París, PUF.
- Bourdieu, Pierre
1980 "L'identité et la représentation", *Actes de la recherche en sciences sociales*, 35, pp. 63-72.
- Bourdieu, Pierre
1982 *Ce que parler veut dire*, París, Fayard.
- Boyer, Henri
1984 «Introuvable et polémique. L'Occitanie et la dénomination des entreprises: une pré-enquête», *Amiras/Repères*, 7, Edisud, pp. 75-83.
- Boyer, Henri
1985 «Argumenter en langue dominée: un programme textuel complexe», *Lengas* 18, (Actes du colloque «La question linguistique au Sud au moment de la Révolution française», tomo II), pp. 299-312.
- Boyer, Henri
1989 «Usages propagandistes de l'occitan écrit en contexte urbain (XIXe – XXe siècles)», *Lengas*, 25, 1989, pp. 163-180.
- Boyer, Henri
1991 *Langues en conflit*, París, L'Harmattan.
- Boyer, Henri
1997 "Conflit d'usages, conflit d'images" dans H. Boyer (éd.): *Plurilinguisme : "Contact" ou "conflit" de langues?*, París, L'Harmattan, 1997, pp. 9-36.
- Boyer, Henri
2007 «Le stéréotypage ambivalent comme indicateur de conflit diglossique», dans H. Boyer (dir.): *Stéréotypage, stéréotypes: fonctionnements ordinaires et mises en scène*, T4. *Langue(s), Discours*, París, L'Harmattan, pp. 39-47
- Boyer, Henri
2008 *Langue et identité. Sur le nationalisme linguistique*, Limoges, Lambert-Lucas, 100 p
- Boyer, Henri
2010 « Que reste-t-il du francitan ? », dans Henri Boyer (dir.), *Hybrides linguistiques...*, París, L'Harmattan, pp. 235-255.
- Boyer, Henri
2016a «Identité (nationale), nationalisme linguistique et politique linguistique. Réflexions à partir de quelques situations contemporaines», *Les Cahiers*

du GEPE, 8/. Langue(s) et espace; langue(s) et identité, Strasbourg: Presses universitaires de Strasbourg, URL : <http://cahiersdugepe.misha.fr/index.php?id=2948>

Boyer, Henri

2016b *Faits et gestes d'identité en discours*, Paris, L'Harmattan, 120 p

Boyer, Henri

2017 «Les identitèemes: construction patrimoniale et célébration», dans M. S. Berkaine, C Dahou, A. Kis-Marck, F. Roche dirs., *Construction/déconstruction des identités linguistiques*, Saint-Denis, Connaissances et Savoirs.

Boyer, Henri

En proceso «L'occitan et le marché au xxie siècle: une patrimonialisation dynamique ? Pratiques de nomination identitaire (commerciale) en Occitaine », en: M. Puyol (dir), *Hommages à Christian Lagarde*, Presses Universitaires de Perpignan.

Boyer Henri y CARDY Hélène

2011 «Localiser, identifier, valoriser», *Les collectivités territoriales en quête d'identité, Mots. Les langages du politique*, 97, Lyon, ENS Editions, pp. 5-13

Colles, Luc

2007 "Enseigner la langue-culture et les culturèmes", *Québec français*, 146, pp. 64-65.

Colonna, Romain

2013 *Les paradoxes de la domination linguistique*, Paris, L'Harmattan

Cuciuc, Nina

2011 «Traduction culturelle : transfert de culturèmes », *La Linguistique*, 47(2), pp. 137-150.

De Pietro, Jean-François y Marinette Matthey

1993 "Comme Suisses romands, on emploie déjà tellement de germanismes sans s'en rendre compte...", *Cahiers de l'Institut de Linguistique de Louvain*, 19(3-4), pp. 121-136.

Duchêne, Alexandre y Monica Heller (eds.)

2012 *Language in Late Capitalism: Pride and Profit*, Nueva York/Londres, Routledge.

Fournier, Laurent Sébastien, Dominique Crozat, Catherine Bernie-Boissard, Claude Chastagner (dirs.)

2012 *Patrimoine et désirs d'identité*, Paris L'Harmattan.

Gardy, Philippe

- 2001 «Les noms de l'occitan/nommer l'occitan», en Henri Boyer y Philippe Gardy coords., *Dix siècles d'usages et d'images de l'occitan. Des Troubadours à l'Internet*, París, L'Harmattan, pp. 43-60.

Labov, William

- 1976 *Sociolinguistique*, París, Minuit.

Lafont, Robert

- 1986 “Contrôle d'identités”, en *La Production d'identités*, Montpellier, Université Paul-Valéry-CNRS, pp. 5-18.

Lafont, Robert

- 1971 “Un problème de culpabilité sociolinguistique: la diglossie franco-occitane”, *Langue française*, 9.

Lafont, Robert

- 1984 «Pour retrouver la diglossie», *Lengas*, 15, pp 5-36.

Lagarde, Christian

- 2017 «Quelle identité linguistique à l'heure de la mondialisation ?», en Fabienne Crastes (dir.), *L'Étranger: altérité, altération, métissage*, Ajaccio, Albiana, pp. 95-105.

Le PAGE, Robert y Andree Tabouret-Keller

- 1985 *Acts of Identity. Creole-Based Approaches To Language And Ethnicity*, Cambridge, Cambridge University Press,

Lungu-Badea, Georgiana

- 2009 “Remarques sur le concept de culturème”, *Translationes 1*, Timisoara, Editura Universitatii de Vest, pp. 15-78.

Luque Nadal, Lucía

- 2009 “Los culturemas: unidades lingüísticas, ideológicas o culturales?”, *Language Design*, 11, pp. 93-120.

Maingueneau, Dominique

- 2006 “Les énoncés détachés dans la presse écrite. De la surassertion à l'aphorisation”, en Bonhomme y Lugrin (eds.), *Interdiscours et intertextualité dans les médias*, Institut de linguistique de l'Université de Neuchâtel, pp. 107-120

Moïse, Claudine

- 2011 “L'économie mondialisée et le tourisme : un domaine à explorer pour la sociolinguistique francophone?”, *Mondes du Tourisme* [en línea], 4, consulta: 15/10/2018, en <http://journals.openedition.org/tourisme/447>; DOI: 10.4000/tourisme.447

- Moïse, Claudine; Mireille Maclaughlin, S. Roy y C White.
2006 "Le tourisme patrimonial: la commercialisation de l'identité franco-canadienne et ses enjeux langagiers", *Langage et société*, 118.
- Niculescu, Alexandre
1996 «Loyauté linguistique», en H. Goebel, P. H. Nelde, Z. Stary, W. Wölck (eds.), *Linguistique de contact*, t. 1, Berlín/Nueva York, Walter de Gruyter, pp. 715-720.
- Robert-Demontrond, Philippe, Anne Joyau y Christine Bougeard-Delfosse
2010 «La sphère marchande comme outils de résistance à la mondialisation: le cas du marché des colas», *Management international*, 144, pp. 55-68.
- Thomas, Paul-Louis
1998 "Fonction communicative et fonction symbolique de la langue, sur l'exemple du serbo-croate: bosniaque, croate, serbe", *Revue des Études Slaves*, París, LXX/1, pp. 27-37.
- Varro, Gabrielle
1988 "Compte-rendu de: Robert Le Page et Andrée Tabouret-Keller", *Langage et Société*, 46, pp. 81-86
- Weinreich, Uriel
1968 «Unilinguisme et multilinguisme», en A. Martinet (dir.), *Le Langage*, Encyclopédie de la Pleiade, París, Gallimard, pp. 647-684
- Weinreich, Uriel
1970 [1953] *Languages in Contact. Findings and Problems*, La Haya/París, Mouton.

HENRI BOYER

.....

Profesor universitario emérito en Sociolingüística en la Universidad Paul-Valéry Montpellier 3, Francia. Posee un doctorado de Estado en Letras y Ciencias Humanas (con especialidad en Lingüística) otorgado por la Universidad de Montpellier, Francia, en 1990, y otro doctorado de Tercer Ciclo en Lingüística, otorgado por la misma universidad en 1976. Asimismo, obtuvo una maestría en Letras Modernas y otra en Lingüística en la misma Universidad, en 1972 y 1971. Es fundador de las colecciones "Sociolinguistique" y "Langue et Parole" en la editorial L'Harmattan. Sus líneas de investigación se definen dentro del campo de la sociolingüística, particularmente las identidades etnosociolingüísticas, las políticas lingüísticas, así

como los nacionalismos lingüísticos y las representaciones sociolingüísticas. Correo electrónico: henri.boyer@univ-montp3.fr

Citar como: Henri Boyer (2021), "Lengua minor(iz)ada, lengua deseada: sobre las denominaciones identitarias de productos agroalimentarios en lengua occitana", *Iztapalapa. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, núm. 90, año 42, enero-junio de 2021, ISSN: 2007-9176; pp. 155-177. Disponible en <<http://revistaiztapalapa.izt.uam.mx/index.php/izt/issue/archive>>.

Injusticias epistémicas y crisis ambiental

Epistemic Injustices and Environmental Crisis

*Siobhan Guerrero Mc Manus**

Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEIICH), Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, México

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3882-6217>

ISSN-0185-4259; e- ISSN: 2007-9176

DOI: <http://dx.doi.org/10.28928/ri/902021/aot2/guerreromcmanuss>

Resumen

El presente trabajo tiene como principal objetivo vincular la discusión en torno a las injusticias epistémicas que se ha ido desarrollando al interior de la epistemología social con una serie de problemáticas asociadas con la crisis ambiental contemporánea, en especial con sus aspectos más relacionados con el conocimiento. El término de injusticia epistémica fue originalmente acuñado por la filósofa Miranda Fricker y ha dado lugar a un fecundo campo de estudios que escudriña cómo las diversas posiciones sociales de los individuos que componen una sociedad los colocan en situaciones epistemológicamente asimétricas que puede generar dinámicas injustas como la de ignorar los testimonios de cierto estrato social. Sin embargo, este campo de estudios se ha concentrado excesivamente en las identidades de los individuos y ha dejado de lado dinámicas colectivas y aspectos contextuales como los relacionados con el medioambiente. Justamente la apuesta del presente texto consiste en superar estas limitaciones.

Palabras clave: injusticia hermenéutica, injusticia testimonial, narrativas, pensamiento ambiental, ecología queer.

Abstract

This paper aims to bring together the topic of epistemic injustices, so far developed within the field of social epistemology, with a collection of challenges associated with the contemporary environmental crisis, especially those aspects more related to knowledge. The term of epistemic injustice was originally coined by the philosopher Miranda Fricker and has given rise to a fruitful field of studies that scrutinizes how the different social positions of the individuals that make up a society place them in epistemologically asymmetric situations that can generate unfair dynamics such as a disregard for the testimonies of certain social strata. However, this field of inquiry has paid too much attention to the identities of concrete individuals and, thus, it has neglected collective dynamics and contextual aspects such as those related to the environment. It is precisely the objective of this text to overcome these limitations.

Keywords: Hermeneutic Injustice, Testimonial Injustice, Narratives, Environmental Thought, Queer Ecology.



IZTAPALAPA

Agua sobre lajas

* siobhanfgm@gmail.com

FECHA DE RECEPCIÓN 15/02/20, FECHA DE ACEPTACIÓN 01/07/20, FECHA DE PUBLICACIÓN: 30/12/20, MÉXICO

IZTAPALAPA REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

NÚM. 90 • AÑO 42 • ENERO-JUNIO DE 2021 • PP. 179-204

Introducción

El concepto de injusticia epistémica, acuñado por Miranda Fricker (2007), ha desatado una verdadera revolución al interior de las humanidades y más concretamente en la filosofía. Ha revelado que las injusticias operan también en el ámbito epistemológico, es decir, aquel que es propio del conocimiento y que, incluso, hay algunas modalidades de la injusticia que son ante todo injusticias en el ámbito de quién conoce, de quién puede conocer, pero también de quién puede ser escuchado, quién puede ofrecer testimonio y a quién va a creérsele cuando esto ocurra. Desafortunadamente, las preguntas anteriores suelen abordarse al poner en el centro del análisis las relaciones sociales en las cuales están situados los seres humanos; se atiende así a las relaciones de clase social, raza,¹ etnicidad, género, orientación sexual, discapacidad, etc. Adicionalmente, hasta ahora la injusticia epistémica se ha descrito como un problema que ocurre entre individuos pertenecientes a distintas posiciones sociales y con ello se ha dejado sin analizar si dichas injusticias pueden también ocurrir en el diálogo intercultural, esto es, no se ha escudriñado la posibilidad de que tales procesos no sean exclusivos de las interacciones entre individuos y que, por ejemplo, puedan tener un correlato que se presente en el diálogo intergrupal y que sería por ende irreductiblemente colectivo.

Pareciera en este sentido que las injusticias son sobre todo un elemento característico de la convivencia social individual y que sólo ocurren en las interacciones entre seres humanos particulares. En otras palabras, las injusticias parecieran emerger principalmente de las asimetrías entre diversas posiciones sociales que ocupan distintas personas. Lo anterior, sin embargo, favorece una lectura de lo social cer-

¹ Es importante señalar que en el presente texto no se emplea el término “raza” en su acepción biologicista. Por el contrario, siguiendo a Hochman (2019), cuando hablamos de raza aludimos a grupos que han sufrido procesos de racialización que son eminentemente sociales y que sin embargo invocan nociones biológicas para racionalizar este hecho.

cana, por un lado, al individualismo metodológico y, por otro, a la creencia de que la sociedad humana es un todo autocontenido y ajeno al mundo natural. Ambos elementos señalan así una fuerte limitación de cómo hasta ahora se ha estudiado la injusticia epistémica.

El objetivo de este texto consiste en tomar distancia de la centralidad que se le ha asignado a las identidades en el análisis de las diversas formas de injusticia epistémica que se han documentado. En concreto, lo que se persigue es mostrar cómo el concepto de injusticia epistémica resulta central a la hora de comprender las relaciones entre el ser humano y el medioambiente. Así, se hará ver que un pensamiento interseccional (i.e., que cruza las diversas identidades y posiciones sociales) no puede ni debe restringirse a la esfera de las relaciones humanas como si estas se agotaran en las dinámicas identitarias y como si estas ocurrieran sin un contexto ambiental que también afecta y se ve afectado por dichas relaciones humanas. Asimismo, este texto pretende descentrar a los individuos para colocar en el centro a colectivos humanos que comparten prácticas y narrativas (Mundos-de-la-vida²) que dan lugar a una forma concreta de relacionarse con su entorno; este énfasis en la colectividad permitirá así atender a las preguntas que surgen en un diálogo intercultural que se cuestiona cuáles son las mejores formas de relacionarnos con nuestros entornos y cuyo objetivo precisamente es comparar cómo distintas sociedades construyen las relaciones ser humano-naturaleza.

De ese modo, se busca por un lado hacer un aporte a la epistemología social al mostrar cómo las relaciones entre diversas culturas y sus ambientes pueden estar ellas mismas atravesadas por procesos que generan injusticias epistémicas. Por otro lado, se busca contribuir a la filosofía ambiental al señalar cómo en nuestro afán por comprender las formas en las cuales diversas culturas interactúan con su medioambiente se corre sin embargo el riesgo de incurrir en fallas interpretativas que propician injusticias epistémicas que a su vez socavan nuestro afán de recuperar

² El término “Mundo-de-la-vida”, como se verá a lo largo de este trabajo, se emplea en un sentido técnico. Alude a un plexo de significatividad pragmática en la cual la materialidad de los objetos adquiere significancia (Guerrero Mc Manus y Mercado Reyes, 2019). El concepto abreva así de la tradición hermenéutico-fenomenológica (Marder, 2014) pero también de la forma en la cual las ideas de esta corriente fueron retomadas por la antropología (Mascia-Lees y Black, 2016). Sin embargo, si bien se puede entender como una posible acepción del término “cultura”, habría que tener en mente que incluye las dimensiones materiales de esta. También habría que señalar que no remite a una noción cerrada o autocontenida que pudiera entenderse como si fuese una prisión epistemológica.

e implementar formas de relacionarse con el entorno que resulten menos dañinas y que pueden ser culturalmente ajenas.

Para alcanzar estos objetivos el texto se divide de la siguiente manera. A partir de la presentación del término de *injusticia epistémica* y de cómo ha ido evolucionando, se retoman los elementos de la ecología queer, pues esta disciplina humanística ha enfatizado la necesidad de incluir al medioambiente en toda reflexión interseccional. Una vez hecho esto nos concentramos en evidenciar cómo la noción de injusticia epistémica permite enriquecer el diálogo intercultural en el tema ambiental. Finalmente se exponen unas breves conclusiones.

Injusticias epistémicas

Han pasado más de diez años desde que Miranda Fricker acuñara el concepto de *injusticia epistémica*³ para nombrar dos instancias diferentes de injusticias relacionadas con el conocimiento (2007). Por un lado, buscaba señalar cómo en muy diversos tipos de injusticias hay adicionalmente una falta de un vocabulario interpretativo que permita reconocer que estamos ante una situación injusta; a este tipo de limitación hermenéutica la denominó precisamente *injusticia hermenéutica* para enfatizar cómo la carencia de una terminología adecuada para comprender una situación nos puede de hecho colocar en una posición tal que nos resulta imposible exigir un cambio, retribución o compensación porque ni siquiera somos capaces de identificar que lo que nos ocurre es injusto. Pensemos a modo de ejemplos en las consecuencias que acarrea la falta de acceso a la educación y cómo esto suele implicar un desco-

³ Vale la pena señalar que los trabajos más tempranos de Fricker se concentraron en el concepto de injusticia hermenéutica a la cual definió como “the injustice of having some significant area of one’s social experience obscured from collective understanding owing to a structural prejudice in the collective hermeneutical resource” (Fricker, 2006; p. 100), esto es, como una injusticia en la cual un aspecto importante de nuestra propia vida social nos resulta opaco a causa de un prejuicio estructural en los recursos hermenéuticos colectivos. Nótese que la razón por la cual se considera que estamos ante injusticias emana de dos aspectos. Primero, porque este prejuicio genera marginalización e inequidad. Segundo, porque dicho prejuicio impide comprender un aspecto de la propia vida en la cual hay otras inequidades. Adicionalmente es importante mencionar el énfasis que Fricker le da a lo social al punto de acotar su concepto a este dominio. De igual modo pone en el centro de su definición a un individuo que, en este caso, es presentado desde la perspectiva de la primera persona.

nocimiento de los derechos de los que gozamos al punto de hacer que en muchas ocasiones ignoremos el hecho de que poseemos garantías ante la ley que podríamos exigir sin que en ello medie condición alguna. De allí que, para continuar con el ejemplo, filósofos del derecho como Cruz Parceró (2007) mencionen que el lenguaje de los derechos humanos se ha vuelto una herramienta interpretativa fundamental en la convivencia cotidiana dada su capacidad de brindar herramientas para reconocer situaciones injustas; así, podríamos decir que el lenguaje de los derechos es un instrumento que permite evitar las injusticias hermenéuticas descritas por Fricker.

Por otro lado, Fricker también buscaba llamar la atención acerca de un segundo tipo de injusticia epistémica pero ahora en el ámbito del *testimonio*. Tradicionalmente la epistemología ha prestado poca atención al testimonio en parte porque se le considera una fuente de conocimiento secundaria y cuya importancia estaría subordinada al papel que juegan la percepción y el razonamiento en tanto fuentes primarias (Kusch, 2004). Asimismo, históricamente la epistemología se ha enfocado en las preguntas vinculadas a la justificación y validez de una aseveración, que servirían como piedras de toque para saber si estamos ante una mera creencia o ante conocimiento⁴ genuino. Empero, Fricker ha hecho ver que en numerosas ocasiones dirimir si algo cuenta como conocimiento, es decir, si está justificado y se le considera válido, requiere atender al testimonio de alguien que nos comunica un estado de cosas. Este proceso suele poner en juego una evaluación de la credibilidad de quien nos comunica un hecho, sea este perceptual o de razonamiento, y en ese acto de evaluar su credibilidad suelen emplearse herramientas que no solo versan acerca del contenido informacional transmitido sino que evalúan el grado de veracidad del informante empleando elementos sumamente heterogéneos de entre los cuales se pueden identificar aspectos como el grado de experticia o acreditación que aporta una institución (Collins y Evans, 2009; Shieber, 2015). Sin embargo, en dicho proceso también pueden filtrarse sesgos sociales relacionados con la clase social, el género o la raza de quien brinda testimonio, de tal suerte que su credibilidad termina estando condicionada a sus identidades sociales, lo que en muchas ocasiones puede dar lugar a un escenario injusto.

En ambos casos la apuesta de Fricker consistía en mostrar que hay situaciones asimétricas, limitativas y que refuerzan las dinámicas opresivas –de allí que se las califique como injusticias– que estarían vinculadas a cómo nuestras identidades sociales afectan diversos procesos asociados con el conocimiento, de tal manera que vulneran la capacidad de ciertos sujetos para adquirir conocimiento, analizar un

⁴ En este texto los términos *saber* y *conocimiento* se emplean como sinónimos.

determinado escenario o describir exitosamente una situación que están viviendo. Es aquí donde también se aprecia fuertemente el énfasis individualista e identitario del propio proyecto de Fricker.

Sea como fuere, el trabajo de Fricker fue rápidamente reapropiado por filósofas interesadas en los cruces entre epistemología e identidad; esto se ilustra, por ejemplo, al atender a la forma en la cual la teórica Kristie Dotson (2011) retomó los trabajos de Fricker. Esta filósofa se especializa en cómo las identidades afrodescendientes se han visto afectadas en el ámbito testimonial por las diversas facetas del racismo. Este trabajo la ha llevado precisamente a subdividir las injusticias testimoniales en dos tipos. Por un lado reconoce las injusticias asociadas con el *silenciamiento*, es decir, aquellas en las cuales la voz de una persona es desestimada, ignorada o puesta en entredicho a causa de su identidad; esto suele ocurrir, por ejemplo, cuando las mujeres negras denuncian violencia sexual o doméstica o cuando las personas de color se quejan de la discriminación y son ignoradas. En claro contraste a este tipo de injusticia estaría un segundo grupo de afectaciones testimoniales en las cuales los propios sujetos simplemente guardan silencio, *atragantamiento epistemológico* lo denomina Dotson, ya que saben que su testimonio no será atendido e incluso es posible que les ponga en riesgo al testimoniar y denunciar vivencias que pueden ser acalladas por mecanismos violentos.

En cualquier caso, este es meramente un ejemplo de cómo el trabajo de Fricker ha sido reapropiado. Quizás la obra colectiva que mejor ilustra la recepción del concepto de injusticia epistémica y su posterior aplicación en casos tan diversos como los estudios poscoloniales, decoloniales, queer, feministas, transfeministas, de la discapacidad, etc., sea precisamente la compilación de ensayos editada por Ian James Kidd y colaboradores (2017; véase también Pohlhaus, 2017 y Guerrero Mc Manus y Muñoz Contreras, 2018). En esta obra el término de injusticia epistémica es releído a la luz de diversas metáforas que permiten extenderlo para abarcar nuevos tipos de interacciones sociales. Sobresalen así las lecturas en las cuales la injusticia epistémica es leída como (i) una afectación de la labor cognitiva, (ii) una deficiencia contractual, (iii) una falla en la justicia transaccional, distributiva o contributiva y, por último, (iv) un vicio.

De manera sucinta, pensar la injusticia epistémica en tanto una *afectación de la labor cognitiva* implica reconocer dos aspectos importantes. Primero, que conocer requiere un esfuerzo, esto es, la realización de un trabajo. Segundo, que como en todo trabajo existe una división de este que da lugar a especializaciones y dependencias epistémicas/testimoniales. Por lo anterior es que sería posible llevar a cabo una explotación de la labor cognitiva ajena al apropiarnos de su esfuerzo sin reconocerlo;

esto puede ocurrir cuando se generan escenarios como los descritos bajo el rótulo de *extractivismo identitario* en los cuales las vivencias de un grupo se convierten en conocimiento objetivado que una serie de expertos retoman sin reconocer que no han sido ellos mismos quienes lo han creado. Un ejemplo claro es cuando los antropólogos se apropian de reflexiones creadas por personas de color en las que estas últimas reflexionan en torno al racismo que experimentan. En este caso operaría no únicamente una instancia de apropiación de la labor cognitiva ajena sino también una *invisibilización* de dicho esfuerzo, lo cual podría considerarse un segundo tipo de injusticia epistémica. Por último, dentro de la lectura de la injusticia epistémica en tanto una afectación de la labor cognitiva podemos encontrar prácticas de *sabotaje* del esfuerzo cognitivo ajeno, como cuando se destruyen y desarticulan las estructuras cognitivas de una comunidad entera en situaciones usualmente asociadas con dinámicas coloniales.

En el segundo caso, de la injusticia epistémica como *deficiencia contractual*, estamos ante una situación quizás mucho más cotidiana e intuitiva en la cual un contrato cognitivo entre dos individuos termina siendo vulnerado por medio de la fuerza o de las dinámicas de opresión social en las cuales están inmersos dichos individuos. Piénsese aquí cómo en un ejercicio de dar y pedir razones dentro de una práctica argumentativa puede sin embargo terminarse invocando la fuerza o la opresión en tanto mecanismos de resolución de un debate que debió mediar por un ejercicio deontológico de proporcionar argumentos para adquirir acreditación/credibilidad y dar explicaciones cuando estas sean solicitadas si además deseamos mantener dicha acreditación/credibilidad (sobre las relaciones entre deontología, argumentación y poder véase Rouse, 1994). Este contrato epistémico en el cual se accede a un mecanismo dialógico basado en la argumentación se vería vulnerado cuando se emplean elementos como la fuerza o la discriminación para desacreditar a un oponente; ello sería por tanto una instancia de injusticia epistémica contractual.

En el tercer caso tendríamos diversas formas de comprender la justicia. Estas acepciones estarían cercanas al enfoque de las capacidades y el desarrollo humano y permitirían concebir la justicia en diversos ejes: transaccionales o conmutativos, distributivos, contributivos y retributivos. En principio las tres primeras acepciones podrían emplearse para construir nociones de injusticia epistémica inspiradas en estos. La *injusticia epistémica conmutativa* sería básicamente la ya descrita en el apartado anterior pero aquellas vinculadas con la distribución o contribución implicarían formas novedosas. En el caso de la *injusticia epistémica distributiva* estaríamos ante fallos en la distribución de la credibilidad que no tienen elementos que los justifiquen; aquí por ende cabría distinguir entre grados de credibilidad asociados

con diversos grados de experticia avalados por instituciones como las universidades, por un lado, y grados de credibilidad asociados a sesgos sociales como el racismo, el sexismo, el clasismo, por otro. Desde luego que esta distinción no es tan nítida pero su fortaleza es indicativa, ya que señala que no toda distribución asimétrica de la credibilidad sería sospechosa, y solo aquellas que no puedan justificarse serían por ende objeto de sospecha. Por otro lado, al hablar de una falla *contributiva* se enfatiza cómo ciertas identidades suelen verse excluidas de espacios académicos que son asimismo centros generadores de saberes; ello pasa por ejemplo con personas indígenas que no dominan el español o con personas con discapacidades motrices o visuales. En estas situaciones se ven limitadas en su condición de agentes epistémicos productivos y sus voces son así sistemáticamente excluidas.

Por último, concebir la injusticia epistémica como un *vicio* permite contrastarla con virtudes que podrían fomentarse al interior de una institución. Valores como la inclusión, el respeto, la tolerancia o la democratización del saber servirían así como importantes contrapesos a un vicio que está ampliamente presente en muchas de nuestras prácticas cognitivas. Serviría asimismo para enfatizar el carácter nocivo y sesgante de las injusticias epistémicas.

Ahora bien, al llegar a este punto podríamos afirmar que la importancia del concepto de injusticia epistémica va resultando cada vez más clara y que sus extensiones se revelan como herramientas provechosas en el proceso de comprender las formas en las cuales la opresión y la discriminación afectan aspectos epistémicos varios. Sin embargo, todas esas extensiones revisadas hasta ahora revelan de igual manera que la inmensa mayoría de los teóricos de la injusticia epistémica se han enfocado en relaciones entre individuos descartando así la posibilidad de extender este marco a dinámicas de índole colectiva.⁵ De igual manera han ignorado la posi-

⁵ Durante el proceso de arbitraje del presente artículo una de las personas que realizaron el referato señaló que consideraba injusta mi acusación de que el trabajo de Fricker y, en general, la forma en la cual se ha construido el concepto de injusticia epistémica, esté presa de un sesgo individualista. Afirmó que Fricker reconoce dinámicas grupales en, al menos, dos sentidos. Por un lado, porque las identidades conforman grupos; por ejemplo, las personas de color, los discapacitados, las personas de la diversidad, son ejemplos de grupos construidos identitariamente y que sin duda sufren sesgos estructurales. Por otro lado, porque las injusticias de las cuales habla Fricker afectan a una posición de sujeto y no a una persona en lo individual; de allí que dichas injusticias afecten a colectividades enteras. Sobre esta inquietud quisiera señalar lo siguiente: Primero, ninguno de los dos escenarios planteados es un genuino contraejemplo a lo aquí dicho, pues en ambos casos los grupos son o bien meros agregados de individuos (primer caso)

bilidad de emplear este término para iluminar las dinámicas epistémicas que median nuestra relación con la naturaleza. En la siguiente sección justamente se presentará un enfoque que expande el análisis interseccional al ámbito ecológico y que puede permitir una lectura no individualista de la injusticia epistémica.

Interseccionalidad y ecología queer

Como hemos visto, gran parte de las concepciones en torno a la injusticia epistémica colocan en el centro de su reflexión las diversas identidades sociales que ocupan las personas. Puede sostenerse en este sentido que este marco analítico es de corte interseccional precisamente por su interés por indagar cómo diversas posiciones sociales o identidades generan obstáculos o privilegios en la convivencia, en general, y en el ámbito epistémico, en particular. Recordemos aquí que la interseccionalidad es un término acuñado por Kimberlé Crenshaw (1991) y cuyo cometido consistía en recuperar diversos análisis del feminismo negro, en especial los contenidos en los trabajos de Audre Lorde, con el fin de hacer ver cómo el cruce de dos o más identidades no podía comprenderse de manera aditiva o a la usanza de un cálculo vectorial. Esto es, que la experiencia de una mujer lesbiana de color no era el resultado de combinar las experiencias de un hombre de color, una mujer blanca y un hombre homosexual; las identidades, como sostuvo Crenshaw, no operan de esta manera.

o bien posiciones que satisfacen individuos pero no colectivos (segundo), es decir, se pueden comprender bajo una óptica propia del individualismo metodológico. Segundo, este trabajo busca defender la tesis de que hay sujetos irreductiblemente colectivos que no pueden desagregarse en una mera colección de individuos; aquí sugerimos que los Mundos-de-la-vida serían un ejemplo de una producción irreductiblemente colectiva que denota a un sujeto de esta índole y que no es de autoría de ningún individuo y tampoco se agota en las creencias o acciones de algún individuo en concreto. Así, cuando un Mundo-de-la-vida es presa de una injusticia epistémica esto no puede equipararse a las injusticias que sufre un conjunto determinado de individuos particulares. Tercero, en este sentido hay que tener en cuenta los propios ejemplos que da Fricker y en los cuales siempre estamos ante una persona que sufre una injusticia; incluso si sufre dicha injusticia a causa de su pertenencia a un grupo, no es el grupo el que sufre tal o cual injusticia particular. Lo que aquí se defiende es que es posible que grupos enteros, en tanto colectividades irreductibles, sufran injusticias epistémicas concretas. Ello es diferente a afirmar que cada miembro de un grupo sufre injusticias de un mismo tipo ya que esto, en cualquier caso, no implica que todos sufran la misma injusticia ni que la sufran como grupo pues son los derechos de uno u otro individuo los que se ven vulnerados.

Por ello mismo es que Crenshaw realizaba una importante crítica al movimiento feminista pero también al movimiento por los derechos de los afroamericanos señalándoles que era necesario romper con la presunción de que estábamos ante sujetos políticos homogéneos. Esto último nunca ocurre y es potencialmente muy dañino en aspectos tales como la representación política o mediática de las minorías y otros grupos subalternizados.

La *interseccionalidad*, en tanto marco analítico, inauguró toda una nueva forma de articular los análisis feministas al dejar de lado la idea de sujetos políticos con límites claros y experiencias homogéneas. En cierto sentido su influencia se hizo presente en los trabajos de Fricker, Dotson y otros teóricos precisamente por el énfasis que todos ellos le dieron a categorías como raza, clase, etnia, sexo, género, etc. En el caso de Fricker, por ejemplo, gran parte de su análisis abrevia de los estudios acerca de cómo las diversas identidades potencian o limitan la agencia de una persona y en esto hay que ser muy claros dado que el nivel de análisis es justo ese —la persona—, pues es esta la que encarna dos o más identidades. Esto mismo ocurre con Dotson, quien también recupera este enfoque y su énfasis en los individuos. De allí que se afirme que en el corazón de los análisis en torno a la injusticia epistémica se encuentre un entendimiento de corte interseccional sobre las identidades y los sistemas de opresión que las producen. De allí también que exista una profunda coincidencia en su apuesta por un individualismo metodológico que deja de lado formas alternativas de comprender las identidades o incluso formas alternativas de hacer interseccionar las categorías de interés. Y, finalmente, esto también explicaría por qué otro tipo de variables de interés —e.g. el entorno ambiental en el que se encuentra emplazada una persona— han sido poco incluidas en la inmensa mayoría de aproximaciones interesadas tanto en la interseccionalidad como en la injusticia epistémica.

Precisamente por esta profunda coincidencia es que podríamos suponer que un replanteamiento diferente de la interseccionalidad podría también servir de base para una concepción alternativa de lo que puede ser la injusticia epistémica. Y es aquí donde sería posible recuperar los aportes de la *ecología queer*, pues esta implica una forma diferente de comprender la interseccionalidad. Esta disciplina nació de la recepción crítica de los trabajos de los biólogos evolutivos Joan Roughgarden (2013) y Bruce Bagemihl (1999); en ambos casos el interés de estos científicos consistió en poner en duda la presunta heterosexualidad de los animales no humanos haciendo ver que esta suposición era más bien un sesgo sistemáticamente proyectado sobre los seres no humanos bajo la presunción de que sus vidas estaban gobernadas por imperativos reproductivistas. Observaciones más cuidadosas y modelos evolutivos más sofisticados, aseveraban estos autores, permitían alejarse y cuestionar este hete-

rosexismo naturalizado haciendo ver que en el reino animal son muy comunes las interacciones *sociales* y *sociosexuales* entre organismos del mismo sexo y que incluso los despliegues conductuales no están siempre estereotipados por sexo.

La recepción de estas ideas al interior de las humanidades llevó a que estas se combinaran con articulaciones teóricas nacidas en la crítica literaria que tenía al medioambiente como su objeto de análisis. Esta corriente, la *ecocrítica*, se enfocaba en comprender los modos en los que el medioambiente figuraba en las novelas y otros productos culturales de tal manera que había relatos en los cuales la naturaleza aparecía como indómita y salvaje, apta por tanto para masculinidades hegemónicas pero no así para otros tipos de cuerpos y sujetos (Gaard, 1997). En otros relatos la naturaleza aparecía como apacible, un lugar para escapar del frenesí decadente de la civilización y, por ende, siendo fundamentalmente un espacio de relajación para personas enfermas o subjetividades juzgadas como débiles. Dicho esto, el interés de la ecocrítica consiste en revelar cómo la naturaleza nunca se nos presenta “en sí misma” sino a través de simbolizaciones y narrativas que la revisten de ciertos atributos que la hacen más o menos habitables para cierto tipo de sujetos; usualmente, los valores atribuidos a la naturaleza posibilitan o imposibilitan el acceso de ciertos cuerpos que también están revestidos de otros valores que serán claves para poder encarar una naturaleza hostil e indómita o bucólica y campestre.

Estas ideas desde luego no eran nuevas y ya en los estudios de género con interés en las lógicas del espacio y la distribución de cuerpos había un interés por dilucidar cómo los espacios de cualquier tipo están revestidos de valores que llevan a que cierto tipo de cuerpos puedan ganar acceso mientras que otros tantos son excluidos. Ahora bien, hay ocasiones en las cuales grupos minoritarios partidarios del separatismo han construido dinámicas de ordenamiento espacial de los cuerpos que han llevado a una segregación con el afán de producir espacios seguros. En ambos casos el estudio de las dinámicas espaciales del género —y sus cruces con la raza, la clase, la nacionalidad, etc.— se revela como un objeto de análisis fundamental si queremos comprender cómo las jerarquías se traducen en limitaciones en la movilidad de ciertos cuerpos, limitaciones que son una forma fundamental de disciplinamiento del cuerpo generizado (sobre esto véanse los trabajos de Mortimer-Sandilans y Erickson, 2010; véase también Mascia-Lees y Black, 2016).

Así, la ecología queer es una disciplina en la cual se combinaron estos tres enfoques disciplinarios para dar lugar a un saber cuyo objetivo es analizar los modos en los que el género estructura nuestra relación con el medioambiente y cómo se proyecta incluso a entidades no humanas como los animales, las plantas y los ecosistemas. Ello ha dado lugar a una aproximación en la cual se desnaturaliza la

presunción de una naturaleza *reproductivista, funcionalista y complementarista* en la cual la vida sexual de los no humanos siempre obedece a lógicas heterosexuales encaminadas a la producción de descendientes. Por el contrario, la ecología queer ha señalado la existencia de una naturaleza queer, es decir, torcida, no siempre gobernada por el reproductivismo, el funcionalismo o las lógicas complementaristas; en esta naturaleza hay interacciones sexuales lúdicas o socio-sexuales cuyo fin es o bien el placer o bien la creación de vínculos homosexuales que terminan por ser importantes para la vida social de los animales no humanos. Asimismo, este proceso opera una curiosa naturalización de lo queer que quizás podría describirse de una manera más precisa como un descentramiento del ser humano en tanto única entidad poseedora de una vida sexual que desborda al funcionalismo, el reproductivismo y la complementariedad.

Esta doble naturalización/desnaturalización de la sexualidad y de lo queer ha llevado a cuestionar no solo las formas en las cuales las representaciones culturales valorizan a la naturaleza, por ejemplo en la novela o el cine, sino también cómo las ciencias y otros saberes describen los espacios naturales y los ecosistemas vía relatos, narrativas o juicios de valor que inadvertidamente generizan estos espacios. Aquí es importante señalar que las formas en las cuales se reviste de valores a través de un producto literario no son necesariamente las mismas que encontraremos en un artículo científico o modelo explicativo y que por ende es importante tener en claro cómo operan los distintos medios en los cuales se representa lo natural.

Afortunadamente sí hay al menos un núcleo de herramientas comunes que pueden movilizarse ya sea que nuestro interés sea la crítica literaria, la deconstrucción del heterosexismo en las explicaciones ecológicas y evolutivas de la conducta animal o una mejor comprensión de la política espacial de los cuerpos generizados. Estas herramientas se concentran en el análisis de las narrativas, ya que estas son importantes en el ámbito explicativo pero también dada su capacidad de organizar experiencias e interpretar situaciones, sean estas ficticias o no. Ello ocurre porque las narrativas son obviamente centrales para diversos productos culturales como la novela o el cine (Bal, 2009) pero son igualmente centrales en la construcción de explicaciones científicas (Roth, 1989, 2017; Richards, 1992) incluso si estas apelan a modelos matemáticos o diagramas. Finalmente, las narrativas son centrales a la hora de articular *Mundos-de-la-vida*, esto es, las formas en las cuales una sociedad comprende su entorno (sobre esto véase Guerrero Mc Manus, 2018; Guerrero Mc Manus y Mercado Reyes, 2019; véase asimismo Marder, 2014).

Y es gracias a este énfasis puesto en la narrativa que la ecología queer puede replantear la interseccionalidad en tanto un ejercicio de cruce de relatos y no como

cruce de identidades.⁶ Elaborar esta idea requiere tomar en cuenta que, por ejemplo, un animal no humano claramente no puede ser descrito apelando a identidades por el hecho trivial de carecer de ellas. Sin embargo, es claro que una mirada eurocéntrica, heterosexista o colonial bien puede hacerse presente en la forma como se describe la conducta o la morfología de un organismo. Y esto mismo puede decirse de la manera en la cual describimos espacios naturales, ecosistemas e incluso mundos ficticios. En todos estos casos la interseccionalidad bien puede aplicarse a pesar de que propiamente hablando no estamos ante individuos con identidades concretas sino ante seres que o bien carecen de ellas o son tan deslocalizados –por ejemplo, un bosque– que ni siquiera podrían pensarse como individuos sin reducir este término a un sinsentido. Empero, el hecho de que estemos ante una colección de seres que en principio parecían inapropiados para un análisis interseccional no implica desde luego que estos seres no puedan ser abordados y descritos por puntos de vista que sí implican un sujeto situado y por ello colocado en una rejilla social de identidades y posiciones. Aquí opera por tanto un desplazamiento de la identidad de los sujetos analizados a la identidad de quién describe y categoriza, organiza o explica. Esta es sin duda una forma en la cual la interseccionalidad es reinventada por la ecología queer en tanto una herramienta de análisis aplicable a seres que no son individuos humanos con identidades.

Un movimiento alternativo que no es propiamente queer pero que sí es igualmente interesante lo encontramos también en esfuerzos que no se centran en la perspectiva o focalización que provee la voz autoral o narrativa sino en el sujeto (entendido como tópico) de la narración; así, por ejemplo, hay narrativas cuyo tópico es la raza o la clase sin que se centren en ningún individuo concreto y estas narrativas se pueden interseccionar con narrativas centradas en el género. En estos casos podemos seguir explicaciones narrativas de índole histórica que toman una u otra categoría como su tópico central y que ven cómo una categoría permite entender el devenir histórico de una serie de fenómenos; la interseccionalidad aquí no opera a modo de un eje de análisis que atienda a las identidades de los sujetos bajo estudio

⁶ Es menester aclarar en este punto que podría haber cierto debate a la hora de afirmar que la interseccionalidad es una herramienta conceptual cuyo principal objetivo consiste en mostrar cómo el cruce de identidades muestra el carácter internamente heterogéneo de cada categoría. Si bien esto ocurre, podría sostenerse que este es un resultado derivativo del interés por mostrar cómo se jerarquizan diversas identidades. Para los fines del presente artículo esta es una discusión tangencial pues lo que me interesa es mostrar una forma distinta de comprender la interseccionalidad al poner el énfasis en los tópicos de las narrativas y no ya en las identidades y sus jerarquías.

pero tampoco como un intento por situar la voz autoral o narrativa sino que opera al combinar diversos tópicos. A modo de ejemplo, una narrativa acerca de la historia de la silvicultura en Nuevo México puede enfatizar el papel que jugó la eugenesia y la raza en la creación de los parques nacionales en los EUA; estos parques, como se ha mostrado, fueron creados con el afán de proteger a la naturaleza del “uso rapaz” por parte de ciertas poblaciones racializadas para que así las poblaciones blancas pudieran continuar disfrutando de esta naturaleza presuntamente prístina (Kosek, 2006). En este ejemplo la historia de la raza se cruza con la historia del pensamiento ambiental y la historia de la eugenesia con la historia de la silvicultura; así también, esta narrativa muestra cómo las poblaciones hispanas son objeto de un trato a la vez racista, xenófobo y aporafóbico que ha llevado a que se les juzgue en tanto depredadores ambientales incluso pasando por alto el papel que juegan grandes corporaciones en la destrucción de esos mismos bosques.

En cualquier caso, hemos llegado al punto que nos interesaba y que consistía en señalar cómo la ecología queer permite reinventar la interseccionalidad en tanto una herramienta analítica aplicable a sujetos difusos, no humanos y carentes de identidad. Si ello es posible es precisamente porque el análisis puede desplazarse para analizar la perspectiva autoral o narrativa o para atender a cómo diversos tópicos se entrecruzan en un relato. Es justo esta idea la que servirá de base en la siguiente sección para trasladar las nociones de injusticia epistémica expuestas anteriormente a un estudio de nuestras relaciones con el medioambiente.

Injusticia epistémica y medioambiente

Se ha criticado mucho, desde mi punto de vista de manera injustificada, la atención que han recibido las narrativas y los textos en los análisis de corte posestructuralista.⁷ Se ha afirmado que este giro textualista pierde de vista los objetos, la materia o las relaciones causales y que reduce todo a un mero efecto de la escritura. Quizás esto último pueda ser cierto de algunos autores pero sin duda sería problemático acusar de textualismo a una filósofa como Donna Haraway (2013a, 2013b), referencia indiscutible al interior de la ecología queer. En este sentido, es bien sabido que Haraway fue una pionera en los análisis de corte *material-semiótico* que enfatizaron

⁷ Al realizar esta afirmación tengo en mente sobre todo corrientes como la ontología orientada a objetos o el nuevo materialismo feminista. Para introducirse a estos tópicos se recomiendan Harman (2018) y Alaimo y Hekman (2008).

cómo los elementos simbólicos y narrativos están todo el tiempo imbricados con las evidencias científicas, las observaciones, los instrumentos y demás herramientas de observación, etc.; lo que esta imbricación produce es justamente un plexo de significatividad pragmática en la cual la materialidad de los objetos adquiere significancia precisamente por el elemento semiótico que la envuelve y le otorga así un sentido. Pero este sentido no es una ficción textual, sino que acompaña a la capacidad interventiva y causal de dichos objetos. Es esta noción de narrativa la que nos interesa en este texto.

Ello es así ya que los primeros trabajos que recuperaron herramientas de corte hermenéutico al interior de la antropología y demás humanidades, con autores como Clifford Geertz (Mascia-Lees y Black, 2016), se enfocaron principalmente en los elementos semióticos y dejaron de lado el análisis materialista que Haraway sí recupera y que permite evadir las acusaciones tanto de textualismo como de la mucho menos conocida pero quizás más peligrosa posibilidad de postular a los Mundos-de-la-vida como sistemas simbólicos plenamente autocontenidos. La apelación a una materialidad con la cual se imbrican los elementos semióticos pero sin que unos u otros subsuman a su contraparte abre la posibilidad de pensar estos mundos como abiertos ante las experiencias novedosas o las vivencias de otras culturas. Así, estos Mundos-de-la-vida serían fundamentales pues son los organizadores de la experiencia, de los fenómenos, sin que ello implique que operen a modo de prisiones epistemológicas.

Más todavía, estos Mundos-de-la-vida pueden pensarse en tanto narrativas de corte material-semiótico y que de alguna forma le pertenecen irreductiblemente a un colectivo de sujetos/sujeto colectivo. Esta dimensión colectiva emergería de varios elementos de entre los cuales cabría destacar el carácter público y social de los significados pero, de forma mucho más importante, el hecho de que las narrativas suelen ser las portadoras de los relatos fundacionales de los grupos sociales transmitiendo así las formas permitidas de ser sujeto en una comunidad dada, sus valores, sus formas de interactuar y concebir el mundo y a sí mismos, etc. Es decir, las narrativas son a la vez un producto de un nosotros, de un sujeto plural, que a la vez emerge de esta cosmovisión compartida (Guerrero Mc Manus, 2018; Guerrero Mc Manus y Mercado Reyes, 2019; Wilson, 2005).

Sería justamente a la luz de esta forma de comprender las narrativas como radicalmente colectivas e irreductibles a una vivencia individual –pues de hecho funcionarían como un mecanismo de producción del sujeto mismo– que podríamos sostener que estas narrativas configuran una relación con el mundo y con la crisis ambiental que haría imposible un listado pretendidamente objetivo y universal de

todos los costos que acarrea la debacle ecológica que vivimos; ello ocurriría ya que diversos objetos poseen diversas significancias para diversos Mundos-de-la-vida y lo que se pierde al, por ejemplo, perder un bosque no es solo el bosque sino lo que este era para los Mundos-de-la-vida que lo habitaban.

En cualquier caso, uno de los grandes retos para el pensamiento ambiental contemporáneo consiste en esto último, es decir, en reconocer que la crisis ambiental debe ser leída en clave multicultural y ello no solo para ser políticamente correctos, sino para aquilatar los costos que estamos confrontando. De igual manera, esta perspectiva multicultural puede ser fundamental para encontrar nuevas formas de cohabitar el planeta pues como lo han mostrado teóricas como Anna Tsing (2011), un área natural puede ser pensada a modo de un espacio prístino y en el cual ningún ser humano debiera morar o también puede ser concebido como un espacio social donde la cohabitación es un motor de la permanencia de la biodiversidad. Importa así cómo se habita el mundo, cómo se le concibe y narra pero en un sentido material-semiótico.

De esta dimensión multicultural es de donde se sigue la imperiosa necesidad de saber articular diálogos entre diversas cosmologías y es allí donde la epistemología del testimonio y sus análisis en torno a las injusticias epistémicas pueden empezar a figurar de manera central. Más concretamente, al concebir la crisis ambiental en tanto algo que le ocurre a una multiplicidad de sujetos colectivos y no a esa ficción llamada “ser humano” es que podemos apreciar la importancia que va a jugar una comunicación eficiente entre diversas cosmologías. Así, por ejemplo, podríamos aplicar los conceptos de injusticias hermenéuticas y testimoniales e incluso las subdivisiones propuestas para este último término para comprender diferentes desafíos que hoy nos confrontan. Trabajos anteriores ya han señalado cómo las injusticias hermenéuticas pueden hacerse presentes en al menos dos modalidades (Guerrero Mc Manus y Mercado Reyes, 2019). Por un lado, cuando una cultura o Mundo-de-la-vida carece de las herramientas interpretativas para comprender el carácter global y sistémico de la crisis ambiental; esto puede ocurrir simplemente porque la epistemología asociada a dicha cosmovisión no tiene los elementos necesarios para imaginar un fenómeno de esta escala.

Una segunda posibilidad, mucho más grave, es que una comunidad sufra los efectos de una serie de dinámicas globales que ahora la azotan gracias a las dinámicas neocoloniales y extractivistas que suelen acompañar el deterioro ambiental; cuando este proceso produce pobreza y marginalización también tiene como efecto el limitar y afectar la consolidación epistemológica de quienes allí habitan, lo que muy probablemente conduce a deficiencias hermenéuticas y, a causa de esto, a injusticias

del mismo tipo. En esta segunda situación dicha comunidad puede que comprenda que se está viendo afectada pero quizás no logra articular completamente un diagnóstico acerca del grado de afectación que sufre.

En ambos casos esta deficiencia interpretativa origina un proceso agnogenético, es decir, generador de ignorancia, ya que se carece de las herramientas necesarias para comprender lo que se vive (Proctor y Schiebinger, 2008). Este proceso muy seguramente se vería exacerbado dada la tendencia a construir discursos científicos sumamente herméticos y que resultan difíciles de asimilar fuera de los centros generadores de saberes.

Ahora bien, las injusticias testimoniales también pueden hacerse presentes cuando, por ejemplo, se privilegia un lenguaje técnico y de corte académico a la hora de narrar las afectaciones ambientales que sufre una comunidad. Es más, incluso podríamos sostener que uno de los ejes que favorecen y mantienen el colonialismo epistemológico emana precisamente de esta asimetría en la confianza y credibilidad que se le deposita a un discurso. Lo anterior no busca defender una suerte de relativismo extremo en el cual todo discurso debiera gozar de la misma credibilidad sino simplemente señalar un hecho mucho más pedestre: otorgarle cierta credibilidad a un saber no hegemónico no implica juzgarlo igualmente verosímil que un saber científico pero sí implica tomar distancia de la idea de que los discursos no científicos poseen nula credibilidad. Esto último casi que podría juzgarse como un vicio epistémico muy frecuente que produce injusticias testimoniales y que lleva al silenciamiento o incluso el atragantamiento de múltiples comunidades. Peor aún, este vicio acrecienta el colonialismo epistémico pues no solo periferaliza a otros saberes sino que literalmente los reduce a mitos y obliga a dichas comunidades a articular sus vivencias a través de un relato objetivado y propio de las ciencias, incluso a costa de poder enunciar los costos que la crisis ambiental tiene para su Mundo-de-la-vida.

Y es en este último punto donde el presente artículo busca hacer su mayor aportación al movilizar algunas de las diversas metáforas expuestas en la sección segunda para señalar formas en las cuales los diálogos multiculturales pueden fracasar incluso cuando tienen las mejores intenciones y compromisos éticos. Ya se ha señalado el vicio en tanto un ejemplo de ello pero en lo que resta de esta sección quisiera concentrarme en la injusticia testimonial como afectación de la labor cognitiva y en la injusticia testimonial como una falla en la justicia contributiva.

En el primer caso, si recordamos lo ya expuesto, se contemplaban tres posibilidades: extractivismo, invisibilización y sabotaje. Con relación al primer término es importante no perder de vista que aquí no estamos hablando del extractivismo como

usualmente se le entiende en cuestiones ambientales, esto es, como la sustracción de recursos naturales dentro de lógicas económicas capitalistas. Al interior de los estudios sobre la injusticia epistémica el término extractivismo suele emplearse en sentido metafórico y se refiere a la apropiación de experiencias y saberes locales por parte de elites epistémicas –usualmente investigadores provenientes de diversas instituciones de investigación o educación superior– cuyo objetivo usual es generar productos académicos o tecnológicos y muy rara vez estrategias que de facto beneficien a las poblaciones bajo estudio. Es muy común, por ejemplo, que las vivencias de personas afrodescendientes, LGBT, con discapacidad, etc., sean retomadas en múltiples investigaciones que, sin embargo, no benefician en último término a las personas que las contaron. A esto nos referimos cuando hablamos del extractivismo en tanto una forma de injusticia epistémica.

En casos extremos el extractivismo da lugar a formas de apropiación de saberes en las cuales el conocimiento generado localmente es re-descrito y presentado como si fuera un producto concebido por los investigadores que realizan tal re-descripción. Aquí el extractivismo se cruza ya con la invisibilización dado el borramiento del sujeto que originalmente llevó a cabo tal esfuerzo cognitivo e incluso con el sabotaje si a la postre se prohíbe a dicha comunidad el uso de un saber o técnica localmente generado con la excusa de que ya no es, finalmente, su “propiedad”. Esta práctica desafortunadamente no ha sido inusual al interior de las humanidades (o para el caso de las ciencias ambientales) y es por ello que hoy en día muchos antropólogos favorecen la producción de conocimientos a través de propuestas colaborativas en las cuales la distinción entre investigador e informante se abandone (sobre este punto véanse algunos de los trabajos recopilados en Haenn et al., 2016). Asimismo, ha empezado a fomentarse la idea de que una producción ética del conocimiento no debe beneficiar únicamente a quien lo describe sino que debe atender a las necesidades de los propios informantes. La apuesta consiste en evitar que se den estas dinámicas de apropiación y en ciertos casos de mercantilización de un saber que fue producto de la labor cognitiva de un tercero.

En lo que respecta a los saberes ambientales, es claro que no estaríamos hablando, al menos no necesariamente, de un extractivismo de las experiencias identitarias de algún colectivo sino quizás de los saberes locales que un grupo humano ha ido articulando y que versan sobre el uso del territorio y sus recursos; el elemento identitario puede surgir si, por ejemplo, hay una dinámica de apropiación cultural en la cual un saber generado por un grupo indígena es reapropiado por alguien que justamente lo presenta como el fruto de su propio trabajo. Aquí habría que tener en cuenta la importancia de las narrativas y de los Mundos-de-la-vida, ya que muchas formas de

conocimiento local no poseen un autor claro y son una suerte de saber colectivo que se transmite al interior de una comunidad. Así, este saber puede parecer mundano –y esto en dos sentidos, ya que parece, por un lado, trivial y, por otro, un mero hecho bruto del mundo, al menos de ese Mundo-de-la-vida– para los miembros de una comunidad, algo que todos saben precisamente por su carácter colectivo; es quizás este elemento el que invita a apropiarse de un saber que en cierto sentido nadie reclama como propio, que nadie reclama como fruto de su labor individual. Empero, el hecho de que sea una suerte de *bien común* (Cruz Parceró, 2007) no implica que no se cometa una injusticia epistémica de corte extractivista e invisibilizante pues aquí el sujeto que se ve vulnerado es precisamente un sujeto colectivo, ya que los saberes que informan su cosmovisión son literalmente usufructuados por un tercero que no invirtió esfuerzo alguno en su generación y propagación.

Históricamente, la articulación de la modernidad en América Latina ha exhibido numerosos ejemplos de estas prácticas, ya que muchas formas de producción implementadas en la época de la colonia resultaron inadecuadas y fueron dejadas de lado en favor de sistemas híbridos que retomaban saberes locales; a este proceso se le ha denominado *modernidad en capas* para ilustrar que la colonia no necesariamente implicó la desarticulación y desmantelamiento de los saberes precolombinos, ya que en muchas ocasiones estos fueron subsumidos y recolocados dentro de las prácticas extractivistas coloniales, dando lugar a mecanismos mucho más eficientes que los originalmente traídos de Europa (Thomas, 2017). A la luz del marco teórico empleado en este texto podríamos sugerir que muchas de estas dinámicas de apropiación fueron claras instancias de injusticias epistémicas (y de otros tipos) en las cuales la labor cognitiva de un grupo fue invisibilizada y extraída en beneficio de los colonizadores, quienes a la postre terminaron incluso por sabotear las propias prácticas cognitivas de los grupos originarios a través de diversas formas de violencia.

Si este ejemplo de corte histórico nos parece útil entonces quizás pueda servir para fundamentar un renovado interés por el estudio de fenómenos como la bioprospección y la biopiratería a la luz de la noción de injusticia epistémica para así iluminar diversas prácticas que ocurren en las interacciones entre el medioambiente y diversos colectivos humanos que lo conceptualizan y habitan de modos diferentes. El extractivismo, la invisibilización y el sabotaje pueden ser elementos característicos de estos procesos en los cuales la labor cognitiva de un grupo humano es reapropiada y mercantilizada por alguien más.

Por otro lado, con respecto al segundo escenario en el cual se concibe a la injusticia epistémica en tanto una falla en la justicia contributiva, quizás un buen ejemplo de ello lo encontramos en el borramiento de la agencia epistémica de los pueblos

originarios o de las comunidades que habitan un territorio. A diferencia de otros casos en los cuales falla la distribución, retribución o transacción de la credibilidad o del reconocimiento de la agencia de un sujeto, una falla en la justicia contributiva en el ámbito epistémico implica considerar a ciertos agentes como incapaces de realizar algún aporte cognitivo, esto es, se les juzga incapaces de contribuir y se les coloca en la posición de un mero beneficiario que será siempre un sujeto de asistencia. Esto puede ocurrir de muy diversas formas siendo la más común la afirmación explícita o implícita de que ciertos colectivos simplemente no tienen la formación suficiente para hacer un aporte sustancial y que la labor de los grupos más privilegiados debiera consistir en auxiliarlos e incluso rescatarlos de su propia ignorancia. Aquí pueden mediar elementos identitarios de corte racista o clasista, entre otros, pero esto también puede ocurrir al desdeñar los Mundos-de-la-vida no asociados a las cosmovisiones occidentales.

Empero muchos activistas medioambientales terminan por caer en dinámicas de este tipo, aunque esto no es privativo de activistas entusiastas que carecen de una perspectiva multicultural. Un ejemplo por demás claro de un tipo de dinámica como la anteriormente descrita fue denunciada por el antropólogo ambiental J. Peter Brosius en su afamado ensayo *Endangered Forest, Endangered People. Environmentalist Representations of Indigenous Knowledge* (1997, véase también Haenn et al., 2016). Como el propio Brosius lo narra, no es poco común que mucha de la antropología ambiental contemporánea, en un afán por proteger a los pueblos originarios y sus territorios, termine por representar a los primeros como seres profundamente espirituales y con una suerte de conexión mística con los segundos. El caso que este autor invoca hace referencia a una muy desafortunada descripción de diversas comunidades originarias de Malasia a las cuales se les buscó representar como un pueblo místico que tenía una relación reverencial que rebasaba por completo lo empírico y que revestía a todos los seres no humanos de su entorno con un halo de espiritualidad que daba lugar a dinámicas de conservación basadas en la adoración.

Lo trágico de esta situación es que dicha descripción romantizaba a los habitantes muy a la usanza del *buen salvaje* convertido ahora en ecologista y fomentaba la versión de que el sistema de creencias de estos pueblos era totalmente mágico e inescrutable para Occidente pero que aun así daba lugar a lógicas conservacionistas importantes. El propio Brosius tenía más de tres décadas de trabajo en esta localidad y escribió el ensayo antes mencionado justamente para hacer un llamado de atención a estas prácticas de romantización. Sus principales quejas consistían en señalar que esta descripción mistificaba y desmaterializaba el sistema de creencias, el conocimiento de estos pueblos; lo reducía a un mero mito ecológicamente útil.

Ello implicaba no solo perder de vista la historia y la base empírica de estos saberes, sino también todo posible aprendizaje que pudiera dar lugar a mejores prácticas forestales. Su objetivo al señalar a estos puntos era hacer ver cómo en un afán por “salvar” a un pueblo y un territorio se caía en prácticas que romantizaban y mistificaban las creencias locales y que removían todo estatus de conocimiento al ignorar las prácticas materiales e interventivas asociadas con dichas creencias; ello borraba la agencia de estos sujetos pero también hacía imposible aprender acerca de sus modos de habitar el bosque de maneras sostenibles, pues esto último simplemente no se apreciaba si era una mera consecuencia de su espiritualidad y no de un profundo conocimiento de cómo explotar los recursos de su entorno.

Lo que yo quisiera recuperar de este caso es precisamente cómo lo que denuncia Brosius es una clara instancia de una injusticia epistémica en la justicia contributiva pues se borra la agencia epistémica de este pueblo y con ello se pierde de vista el carácter interventivo, empírico y material de su cosmovisión. El costo final de este movimiento no es solo la infantilización de este pueblo sino la imposibilidad de crear un diálogo multicultural en el cual los saberes de este pueblo pueda servir de base para prácticas forestales en ese y otros territorios.

Así, para cerrar, este segundo ejemplo ilustra de manera contundente cómo la noción de injusticia epistémica puede aplicarse no solo a las prácticas productivas de corte colonial y extractivista (algo que se hizo en esta misma sección con el caso de la modernidad en capas), sino también a las apuestas ambientalistas que buscan superarlas. En ambos escenarios vemos cómo la relación ser humano-naturaleza está mediada por Mundos-de-la-vida que distan mucho de ser meros relatos y que pueden concebirse en tanto narrativas de corte material-semiótico que estructuran cómo se simboliza, actúa e interviene en el mundo. Estas narrativas son irreduciblemente colectivas y dan lugar a genuinos choques de mundos en los cuales el diálogo multicultural puede verse obstruido vía numerosas formas de injusticias hermenéuticas o testimoniales. Tener las herramientas necesarias para reconocer estas situaciones es un primer paso para dejar de lado estos desencuentros.

Conclusiones

Quizás hoy en día resulta por demás complicado imaginar un sujeto colectivo irreducible y que pueda ser presa de injusticias epistémicas como las aquí descritas.

Empero, un ejemplo sencillo⁸ quizás nos ayude a aterrizar el aparato conceptual desarrollado hasta ahora. Pensemos, por ejemplo, en los patrones textiles que suelen encontrarse en diversas ropas típicas indígenas y que en años recientes han sido objeto de apropiación cultural por parte de modistos que integran estos patrones a sus propios diseños sin observar en ello conflicto ético alguno. Un ejemplo como este ilustra dos puntos de interés. Primero, el sujeto afectado es irreductiblemente colectivo pues no es una injusticia que ha sufrido este o aquel creador indígena sino que es la colectividad entera la que ha sido objeto de un plagio, pues es la colectividad entera la que podría, en cualquier caso, considerarse la propietaria y autora de dichos patrones. Esa misma peculiaridad es precisamente la que podría descalificar a dicha comunidad de cualquier tipo de protección si el concepto de propiedad intelectual se circunscribe a productos creados por personas físicas o morales específicas. Claramente una colectividad como la aquí descrita no es ninguna de estas clases de persona. Peor aun, puede que dicha comunidad carezca de las herramientas necesarias para comprender que ha sido presa de una instancia de apropiación cultural o, en caso de saberlo, que simplemente sea ignorada si decide denunciar. Un ejemplo como este, en su sencillez, quizás aterriza las principales intuiciones del presente texto al ilustrar a qué nos referimos cuando hablamos de sujetos irreductiblemente colectivos y cómo es que estos pueden sufrir injusticias. El caso que aquí nos ha interesado implicaría no ya los textiles sino las formas en las cuales se ha tejido una cosmovisión en torno a la naturaleza que es propia de dicho colectivo.

Dicho esto, y a modo de corolario, resta únicamente decir que a lo largo del presente texto se ha buscado articular una propuesta que vincule la moderna discusión en torno a la injusticia epistémica en sus muy diversas variedades, por un lado, con diversos aspectos que estructuran la relación ser humano-naturaleza y en los cuales el conocimiento es un elemento central, por otro. Este ejercicio de vincular ambos aspectos ha requerido abandonar los sesgos individualistas e identitarios que hasta ahora han caracterizado la discusión en torno a la injusticia epistémica para dar lugar a un enfoque mucho más colectivista y centrado en las narrativas de corte material-semiótico que estructuran los Mundos-de-la-vida de diversos grupos humanos. En el corazón de este desplazamiento yace la intuición de que la crisis ambiental contemporánea requiere, de entre muchas cosas, de un diálogo multicultural serio en el que se retomen, por un lado, los conocimientos y, por otro,

⁸ Este ejemplo está inspirado en un incidente verídico. Véase: https://elpais.com/elpais/2019/06/12/estilo/1560295742_232912.html (consulta: 21/04/2020).

los testimonios de diversos pueblos para así elaborar diagnósticos y remedios que atiendan a la variedad de posiciones involucradas. La importancia de este esfuerzo se ha ejemplificado en el presente trabajo al hacer ver cómo la injusticia epistémica puede hacerse presente ya sea como una afectación a la labor cognitiva o como una falla en la justicia distributiva; en ambos casos esto propicia situaciones inequitativas que terminan por dañar a alguien y que, al mismo tiempo, bloquean nuestra capacidad de comprender las dinámicas cognitivas involucradas en la relación ser humano-naturaleza en el contexto de la crisis ambiental.

Agradecimientos:

Se agradece el apoyo del Proyecto PAPIIT IN400318 “Ecología Queer y Filosofía Ambiental” otorgado por la Universidad Nacional Autónoma de México.

Referencias:

- Alaimo, Stacy y Susan J. Hekman (eds.)
2008 *Material feminisms*, Bloomington, Indiana University Press.
- Bagemihl, Bruce
1999 *Biological exuberance: Animal homosexuality and natural diversity*, Nueva York, Macmillan.
- Bal, Mieke
2009 *Narratology: Introduction to the Theory of Narrative*, Toronto, University of Toronto Press.
- Brosius, J. Peter.
1997 “Endangered forest, endangered people: environmentalist representations of indigenous knowledge”, *Human Ecology*, 25(1), pp. 47-69.
- Collins, Harry y Robert Evans
2009 *Rethinking Expertise*, Chicago, University of Chicago Press.
- Crenshaw, Kimberlé
1991 “Mapping the margins: Intersectionality, identity politics, and violence against women of color”, *Stanford Law review*, vol. 43, pp. 1241-1299.
- Cruz Parceró, José Antonio
2007 *El lenguaje de los derechos: ensayo para una teoría estructural de los derechos*, Madrid, Trotta.

- Dotson, Kristie
 2011 "Tracking epistemic violence, tracking practices of silencing", *Hypatia*, 26(2), pp. 236-257.
- Fricker, Miranda
 2006 "Powerlessness and social interpretation", *Episteme*, 3(1-2), pp. 96-108.
- Fricker, Miranda
 2007 *Epistemic injustice: Power and the ethics of knowing*, Oxford, Oxford University Press.
- Gaard, Greta
 1997 "Toward a queer ecofeminism", *Hypatia*, 12(1), pp. 114-137.
- Guerrero Mc Manus, Siobhan
 2018 "El pánico y tus ojos que me sueñan: etnografía afectiva de un tránsito de género", en Alba Pons y Siobhan Guerrero (coords.), *Afecto, cuerpo e identidad: reflexiones encarnadas en la investigación feminista*, México, IJ-UNAM, pp. 99-130.
- Guerrero Mc Manus, Siobhan y Leah Muñoz Contreras
 2018 "Epistemologías transfeministas e identidad de género en la infancia: del esencialismo al sujeto del saber", *Revista Interdisciplinaria de Estudios de Género*, El Colegio de México, 4, 14 de mayo, e-168.
- Guerrero Mc Manus, Siobhan y Agustín Mercado Reyes
 2019 "Mundos en colisión: antropoceno, ecofeminismo y testimonio", *Sociedad y Ambiente*, 19, pp. 7-29.
- Haenn, Nora, Richard Wilk y Allison Harnish
 2016 *The environment in Anthropology*, Nueva York, New York University Press.
- Haraway, Donna
 2013a *Primate visions: Gender, race, and nature in the world of modern science*, Nueva York, Routledge.
- Haraway, Donna
 2013b *Simians, cyborgs, and women: The reinvention of nature*, Nueva York, Routledge.
- Harman, Graham
 2018 *Object-oriented ontology: A new theory of everything*, Londres, Penguin UK.
- Hochman, Adam
 2019 "Racialization: A defense of the concept", *Ethnic and racial studies*, 42(8), pp. 1245-1262.

- Kidd, Ian James, José Medina y Gaile Pohlhaus
 2017 *The Routledge Handbook of Epistemic Injustice*, Nueva York, Routledge.
- Kosek, Jake
 2006 *Understories: The political life of forests in northern New Mexico*, Durham, Duke University Press.
- Kusch, Martin
 2004 *Knowledge by agreement: The programme of communitarian epistemology*, Londres, Oxford University Press.
- Marder, Michael
 2014 *Phenomena-critique-logos: The Project of Critical Phenomenology*, Londres, Rowman & Littlefield International.
- Mascia-Lees, E. Frances y Nancy J. Black
 2016 *Gender and Anthropology*, Nueva York, Waveland Press.
- Mortimer-Sandilands, Catriona y Bruce Erickson (eds.)
 2010 *Queer ecologies: Sex, nature, politics, desire*, Bloomington, Indiana University Press.
- Pohlhaus, Gaile
 2017 "Varieties of Epistemic Injustice", en I. J. Kidd, J. Medina y G. Pohlhaus (eds), *The Routledge Handbook of Epistemic Injustice*, Nueva York, Routledge, pp. 13-26.
- Proctor, Robert y Londa Schiebinger
 2008 *Agnotology: The making and unmaking of ignorance*, Stanford, Stanford University Press.
- Richards, Robert J.
 1992 "The structure of narrative explanation in history and biology", *History and evolution*, Albany, Suny Press, pp. 19-53.
- Roth, Paul A.
 1989 "How narratives explain", *Social Research*, 56(2), verano, pp. 449-478.
- Roth, Paul A.
 2017 "Essentially narrative explanations", *Studies in History and Philosophy of Science Part A*, 62, pp. 42-50.
- Roughgarden, Joan
 2013 *Evolution's rainbow: Diversity, gender, and sexuality in nature and people*, Los Ángeles, University of California Press.
- Rouse, Joseph
 1994 *Engaging science: How to understand its practices philosophically*, Nueva York, Cornell University Press.

Shieber, Joseph

2015 *Testimony: A philosophical introduction*, Nueva York, Routledge.

Thomas, Julia A.

2017 “Historia económica en el Antropoceno: cuatro modelos”, *Desacatos*, 54, pp. 28-39.

Tsing, Anna

2011 *Friction: An ethnography of global connection*, Princeton: Princeton University Press.

Wilson, David S.

2005 “Evolutionary social constructivism”, en J. Gottschall y D. S. Wilson (eds.), *The Literary Animal: Evolution and the Nature of Narrative (Rethinking Theory)*, Nueva York, Northwestern University Press, pp. 20-37.

.....
 SIOBHAN GUERRERO MC MANUS

(CDMX, 1981) estudió biología en la Facultad de Ciencias de la Universidad Nacional Autónoma de México y es maestra y doctora en Filosofía de la Ciencia también por la misma universidad. Actualmente es investigadora titular A en el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEIICH-UNAM). Sus áreas de especialidad son (i) los estudios de género y ciencia, (ii) la filosofía de la biología, (iii) el transfeminismo y, (iv) la filosofía del sujeto. Es Nivel I del Sistema Nacional de Investigadores. En 2018 fue galardonada con el premio Distinción Universidad Nacional para Jóvenes Académicos.

Citar como: Siobhan Guerrero Mc Manus (2021), “Injusticias epistémicas y crisis ambiental”, *Iztapalapa. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, núm. 90, año 42, enero-junio de 2021, ISSN: 2007-9176; pp. 179-204. Disponible en <<http://revistaiztapalapa.izt.uam.mx/index.php/izt/issue/archive>>.

Evidencia: conceptos y usos en la evaluación de políticas y programas públicos

Evidence: concepts and their use in evaluating public policies and programs

Myriam Irma Cardozo Brum*

Departamento de Política y Cultura, Universidad Autónoma

Metropolitana Xochimilco, Ciudad de México, México

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-5790-6749>

ISSN-0185-4259; e- ISSN: 2007-9176

DOI: <http://dx.doi.org/10.28928/ri/902021/aot3/cardozobrumm>

Resumen

El concepto de evidencia, al igual que otros cercanos como verdad, certeza o razón, se utiliza mucho pero se define poco. El objetivo del presente trabajo es aclararlos y proponer nuevos enfoques teóricos alternativos, que resultan poco conocidos y menos discutidos en América Latina, en materia de políticas y programas públicos, especialmente referidos a su evaluación. El método empleado es la exposición y el análisis de documentos históricos, teóricos y empíricos que se presentan según la siguiente estructura expositiva: 1) una revisión de su evolución filosófica en Occidente, bajo diferentes corrientes de pensamiento, 2) un análisis del papel actual que se le otorga a la evidencia en materia de políticas públicas en América Latina, y 3) un estudio focalizado en torno de su uso en la evaluación, resaltando su manejo comunicacional. Se concluye que en la actualidad la "evidencia" tiende a identificarse con el producto de modelos estocásticos y pruebas estadísticas, pero en los procesos comunicativos de políticas se ha vuelto un símbolo poderoso de persuasión que caracteriza un discurso fuertemente positivista, acompañado de otro conjunto de términos considerados valiosos con los que se identifica, como objetividad, rigurosidad, científicidad, robustez, experimentación y estandarización, entre otros.

Palabras clave: verdad, certeza, probabilidad, argumentación, comunicación

Abstract

The concept of evidence, like other similar ones such as truth, certainty, or reason, are widely used, but poorly defined. The objective of this work is to clarify them and to propose new ones from alternative approaches, less known and less analyzed in Latin America. The method used is the exposition and analysis of historical, theoretical and empirical documents, which we present in the following structure: 1) a review of its philosophical evolution in the West under different streams of thought, 2) an analysis of the current role of evidence in Latin American public policies, and 3) a study specially focused on the use of evidence in evaluation of public policies, highlighting its communicational use. It is concluded that, at present, the 'evidence' tends to be identified with the product of stochastic models and statistical tests. But in the communicative processes of policies, it has become a powerful symbol of persuasion, which characterizes a strongly positivist discourse. This is accompanied by another set of terms, considered valuable, with which it is identified, such as objectivity, rigor, scientific, robustness, experimentation and standardization, among others.

Keywords: truth, certainty, probability, argumentation, communication.



IZTAPALAPA

Agua sobre las

* mcardozo@correo.xoc.uam.mx

¿Dónde reside la verdad? ¿Fuera de nosotros? ¿Dentro de nosotros? ¿En Dios?
¿En las cosas del mundo? ¿En las evidencias más simples o en las teorías más
complicadas? ¿En la razón o en el corazón? ¿En la eternidad o en la historia?
¿En el individuo o en la colectividad? (Droit 2011: 21).

Introducción

Existe una amplia variedad de conceptos de *evidencia* en la evolución filosófica de Occidente, incluso en la actualidad, dependiendo de las corrientes de pensamiento en las que se inserta. Se ha ido pasando de identificarla con la verdad y la certeza indiscutibles a caracterizarla como el resultado de la aplicación de modelos y pruebas estadísticas sólidas. Adicionalmente, en el campo de la comunicación de las políticas públicas se ha ido adoptando un discurso que se refiere muy insistentemente a la “evidencia científica”, generalmente del segundo tipo (probabilístico), pero sin aclararlo expresamente, y a veces incluso en un lenguaje que induce a confundirla con el primer sentido (certeza plena), ejerciendo de esa manera una presión cultural que inhibe la emisión de cuestionamientos. Como se verá más adelante, se trata de persuadir respecto de un enunciado tácito (Majone, 1992), destacar el carácter persuasivo de la argumentación (Reygadas, 2009), su contenido de poder (Foucault, 1966; Cejudo, 2010), sugerir decisiones basadas en valores, ideologías, intereses, motivaciones y posiciones (Bracho, 2010), destacar políticas exitosamente comunicadas (OEA, 2012) frente a las cuales el desacuerdo es mal visto si se dicen basadas en el conocimiento científico o técnico (Shore, 2010), entre otros.

Conocer y debatir el planteamiento anterior permitiría a los académicos y practicantes de las políticas públicas y su evaluación reflexionar acerca del papel que cumple el discurso sobre las evidencias en nuestro contexto, cuando se le identifica con un enfoque que se autocaracteriza como único de tipo “científico” y/o cuando la ambigüedad en su interpretación se deja librada al interlocutor. Consecuentemente,

el objetivo de este artículo es profundizar en las conclusiones antes sintetizadas mediante la presentación y discusión de la revisión realizada, con la intención de elucidar conceptos y proponer enfoques alternativos, poco conocidos y menos discutidos en América Latina. Evidentemente, el trabajo no avanzó en forma lineal, pero aquí se presenta con una estructura ordenada para facilitar la comunicación: 1) una revisión de su evolución filosófica en Occidente, bajo diferentes corrientes de pensamiento; 2) un análisis del papel actual que se le otorga a la evidencia en materia de políticas públicas en América Latina; y 3) un estudio especialmente focalizado en torno de su evaluación, resaltando su manejo comunicacional. Las conclusiones parciales del primer punto constituyen el marco teórico de análisis para el segundo, y de igual forma, las del segundo permiten abordar el tercero, objetivo final del trabajo, que se concreta en la discusión final y conclusiones aportadas. El método empleado en esta revisión fue la búsqueda y el análisis de documentos históricos, teóricos y empíricos, siguiendo autores reconocidos, que se consideró realizan aportaciones significativas al tema desde la filosofía, el lenguaje, la comunicación, las políticas públicas y su evaluación. En esta última materia se agregó además una revisión en Internet sobre la utilización recurrente y vaga del concepto de evidencia en diversos países latinoamericanos.

Conceptos y enfoques teóricos sobre la evidencia

Evidencia es un término muy utilizado pero que resulta confuso, poco definido y muy relacionado con otros tantos conceptos tan complicados y discutibles como verdad, certeza, razón, conocimiento, ciencia, prueba, medida, utilidad, racionalidad, entre otros. Ante la dificultad de precisarlo, algunos autores prefieren señalar lo que consideran que no es – mito, creencia, moda, fe –, aunque en esta diferenciación no hay consenso; mientras otros sienten la necesidad de adjetivarlo para darle mayor fuerza, refiriéndose, por ejemplo, a la evidencia rigurosa, contundente o robusta.

Este trabajo presenta inicialmente algunas definiciones de fuentes reconocidas del concepto, analiza brevemente su evolución en el tiempo y sus variaciones en el marco de diferentes enfoques teóricos y lenguas diversas. Para ello se parte de definiciones de diccionario y se sigue el camino marcado por prestigiosos autores de diversas disciplinas, pertinentes para desentrañar su devenir filosófico (Xirau, Reygadas y Contreras, Marías, entre otros), las aportaciones de la lógica (Lefevre, Montes de Oca), la epistemología (Feyerabend, Popper), el lenguaje (Chomsky, De Saussure, Foucault, Reygadas) y el vocabulario jurídico (Couture).

En torno del primer aspecto, conviene señalar su origen epistemológico del latín *evidens*, que significa visible o manifiesto. El Diccionario de la Real Academia Española define a la evidencia como “el conjunto disponible de hechos o de información que indican si una creencia o proposición es verdad o válida”, mientras el Diccionario Panhispánico de Dudas la identifica con la certeza clara y manifiesta de la verdad o realidad de algo. La evidencia así entendida puede ser de tipo ontológico (basada en la percepción de objetos), epistemológico (fundamentada en la experiencia o el conocimiento) o incluso intuitivo. Todo esto parece indicar que algo evidente no deja lugar a dudas; en consecuencia, deberíamos tener consenso respecto de su certeza y verdad. Sin embargo, estas definiciones nos remiten a otras, como habíamos anticipado, sin que exista consenso en torno de conceptos hegemónicos homogéneos y entre los que se observará una suerte de circularidad.

En relación con su evolución y enfoques, en la antigüedad, partimos de la aceptación de algún tipo de realidad objetiva, considerada como objeto de estudio desde Tales de Mileto (siglo VI a.C.), con base en una combinación de experiencia, racionalidad e imaginación (Xirau, 2011). La certeza era referida como la posesión perfecta de la verdad eterna, absoluta, definitiva, perfecta, perseguida por la metafísica (Lefevre, 1981). Se contraponía a la opinión y la duda, que podían incluir errores o conocimiento insuficiente (Montes de Oca, 1984). Un siglo después, Heráclito de Efeso (siglo V a.C.) señalaba que para descubrir el sentido profundo de la realidad, más allá de las apariencias, los sentidos corporales eran poco útiles, solo la razón podía captar su racionalidad interna. Ya en el siglo IV a.C., Demócrito manifestaba su escepticismo y subjetivismo al afirmar que “no se conoce nada porque la verdad está en lo profundo” y tampoco confiaba en que el conocimiento sensorial fuera suficiente (Reygadas y Contreras, 2009: 144). Esta actitud filosófica fue sustituida en el Medioevo por la predominancia de creencias religiosas, que se fueron desvaneciendo con el Renacimiento.

Desde el siglo XVII, inicio de la Edad Moderna, se comienza a hablar de ciencia, desarrollada a través de dos corrientes opuestas: racionalismo, a partir de Descartes en Francia, y empirismo, iniciado por Bacon en Inglaterra (Xirau, 2011). Ante la duda sobre la posibilidad del conocimiento objetivo de la realidad se establecen exigencias metodológicas estrictas para alcanzar la verdad, ya sea en el plano del razonamiento lógico o de la verificación empírica.

En el caso del racionalismo, la certeza se obtiene privilegiando el método de pensamiento deductivo; implica “la adhesión intelectual a la verdad sin temor a equivocarse”, pero también se acepta la intuición, que permite captar una idea “clara

y distinta” (Montes de Oca, 1984: 101, 137), que no deja duda. En consecuencia, el *Discurso del método* establece cuatro reglas en que, junto con el análisis, la síntesis y la enumeración, se menciona la evidencia como criterio de verdad. En el empirismo se parte de la observación sensorial de casos de la realidad y mediante el método inductivo se reflexiona hasta alcanzar un conocimiento cuya verdad se verifica mediante contrastación empírica; su evidencia se obtiene especialmente a través de los sentidos. En síntesis, en este periodo se tiene evidencia de fundamento empírico, por un lado, y por otro, basada en la intuición y la lógica formal.

A partir del siglo XIX surgen nuevas ideas en el marco de la llamada filosofía contemporánea. Aumenta el número de pensadores que no cree posible alcanzar conocimientos absolutos, crecen la incertidumbre y la ambigüedad, y se diversifican las corrientes de pensamiento (idealismo, marxismo, existencialismo, positivismo, pragmatismo, etc.) que proponen nuevos métodos como la lógica dialéctica, mientras el empirismo se reduce. Para Marías, la realidad es concebida como mundos múltiples, las teorías son diversas, contradictorias y dinámicas: “Ningún sistema puede pretender una validez absoluta y exclusiva, porque ninguno agota la realidad; en la medida en que cada uno de ellos se afirma como único, es falso. Cada sistema filosófico aprehende una porción de la realidad” (Marías, 1980: 5). Frente a la idea desarrollada por el cartesianismo y el idealismo, que consideraba la verdad como coherencia interna del pensamiento, William James retoma un concepto realista: correspondencia entre la conciencia y la cosa. Afirma: “Son ideas verdaderas aquellas que podemos asimilar, validar, corroborar y demostrar; falsas ideas, las que no.” (Xirau, 2011: 402).

Por otra parte, el desarrollo científico positivista ha inducido a pensar en una realidad reducida a información cuantitativa, manejable con métodos lógico-matemáticos y una evidencia de hechos percibidos por los sentidos. Pero dicha evidencia también tiende a confundirse con creencias basadas en el comportamiento cultural y ético esperado en la regularidad de la experiencia y su extrapolación al futuro, que no pueden considerarse ciertas, sino meramente probables. Algunas creencias son claramente falsas, pero otras presentan diferentes niveles de racionalidad; todas pueden llegar a ser socialmente admitidas como verdades. Pueden expresarse como mito, religión, arte o ideología, que contribuyen a la identidad del grupo social. Olivé (1988) afirma que tampoco el concepto de racionalidad es claro, está cargado de prejuicios y mitos, pero cumple un importante papel ideológico que se relaciona con la cientificidad, la objetividad y la intersubjetividad.

También han surgido importantes investigaciones que relacionan esos conceptos con el lenguaje, que hace posible su comunicación. El estudio de la lingüística

estructural (de Saussure, 2008) y la gramática generativa (Chomsky, 1992) permiten comprender la relación entre creencias, evidencias y verdades. Ellas pueden ser tratadas como conjeturas (Popper, 2007), sometidas a procesos de “falsación”, y acabar siendo abandonadas.

Por otra parte, el positivismo ha ido enfrentando fuertes cuestionamientos desde el relativismo, la mecánica cuántica, la similitud entre ciencia y mito (Feyerabend, 1975), el teorema de la imposibilidad de Godel, entre otros, limitando la modelización de sistemas consistentes y completos. Lefevre afirma: “Nuestra época está lejos de ser exclusivamente científica. Sigue penetrada por elementos de pensamiento teológicos y metafísicos, [reconoce que] la disyunción racional y rigurosa es un procedimiento indiscutible, pero su alcance es limitado y su campo de aplicación, restringido. [...] Lo real, el contenido, presenta innumerables e imprevisibles matices”. (Lefevre, 1981: 82, 105, 107).

La crítica posmoderna a la modernidad va dirigida a su fundamentación en la razón, sus valores y logros materiales alcanzados, así como al tipo de hombre y sociedad que postula. Rechaza la idea de acumulación y progreso del conocimiento, cuestiona las creencias sobre la verdad, el conocimiento, el poder, el individualismo y el lenguaje (Flax, 1987). La investigación científica ya no persigue verdades inmutables, leyes válidas para todo tiempo y lugar, sino verdades útiles (pragmatismo) para el “progreso” social. Esa utilidad se traduce en la obtención de ganancias para el mundo empresarial o en la eficacia para alcanzar objetivos gubernamentales ligados al poder (Lyotard, 1984), que tratan de mantener un mundo unívoco fundado en valores únicos y supuestamente compartidos. Pero la verdad y el método para obtenerla dejan de ser únicos; la verdad se construye (Bachelard, 2000), dando lugar a un nuevo relativismo: el constructivismo. Ningún conocimiento, supuesto, método o teoría se considera superior a otro y la “evidencia conclusiva” no existe. Foucault (1966) señala que la verdad siempre es relativa, legitima el poder en turno y es controlada por este; puede incluso llegar a limitar la manera de pensar (Giddens, 2006).

Lo importante no son ya los hechos sino sus diversas interpretaciones posibles, siempre difusas e inciertas, que provocan diferentes significados en un contexto de relativismo cultural y ético y de secularización de las instituciones modernas. Existen entonces distintos niveles de evidencia, incluso en el conocimiento científico. En este contexto, el lenguaje, estudiado por Heidegger, Gadamer o Derrida, se vuelve central, se considera que todo es texto y que el hombre está inmerso en él.

En torno de la multiplicidad de enfoques teóricos, los principales (racionalismo, empirismo, positivismo, relativismo, pragmatismo) han ido siendo sintéticamente referidos; sin embargo, apenas hemos hecho alusión al constructivismo, que en las

últimas décadas ha venido ganando fuerza en contextos como Alemania, Francia e incluso los Estados Unidos, y que tiene particular importancia para el caso que en el siguiente apartado nos proponemos analizar.

El constructivismo es una corriente que se generó hace aproximadamente un siglo, impulsada por teóricos opuesto al positivismo como Vygotsky y Mead, Moscovici y Bachelard. Logró salir airoso aunque algunos positivistas prestigiados como Carnap dudaron de la posibilidad de utilizar el método experimental en campos alejados de la física, especialmente en las ciencias sociales, debido a los riesgos éticos, las dificultades metodológicas de experimentar en la sociedad o la posibilidad de que los resultados fueran contraproducentes. No obstante, el constructivismo desapareció hasta retomar su presencia en los años setenta con los trabajos de epistemología genética de Piaget, que plantearon problemas como la separación positivista de sujeto y objeto, reflexión y acción, teoría y práctica, investigación básica y aplicada, conceptos abstractos y experiencias concretas, etcétera.

Le Moigne (1994) vuelve a cuestionarse si la autonomía de la ciencia es posible o se trata de una suerte de religión revelada que hay que respetar. Propone sustituir el reduccionismo racionalista y positivista por el pensamiento complejo (Morin, 1998), sin mutilaciones, captando especialmente las interrelaciones de la realidad. También se retoman posturas críticas como las de Feyerabend o Popper que piensan que la certeza surge más de la convicción personal que de un conocimiento absoluto. La complejidad, la incertidumbre y la imprevisibilidad de fenómenos emergentes se vuelven características intrínsecas de los sistemas sociales. En consecuencia, Le Moigne postula que los objetos de investigación no son dados, sino que “se construyen” de manera interdisciplinaria y con amplios contenidos de participación e interpretación social.

En los Estados Unidos, Berger y Luckmann (1966) sostienen que todo el conocimiento de la realidad diaria se deriva y es mantenido por las interacciones sociales cuyos significados acaban convirtiéndose en facticidades externas e independientes al hombre. Gergen propone que se remplace el supuesto de la verdad verificada mediante la naturaleza, por el de verdad creada (construida) en comunidad. “Hablar, entonces, de ‘mundo material’ y ‘relaciones causales’ no es describir de modo exacto lo que existe, sino participar de un género textual: beber de un inmenso repositorio de inteligibilidades que constituyen una tradición cultural particular” (Gergen, 2007: 99). La “objetividad” surge entonces de la intersubjetividad, de la negociación de significados entre la gente. El lenguaje, entonces, vuelve a aparecer como elemento fundamental para transmitir un mundo difuso, carente de sentido único, y se retoma a De Saussure (2008), quien señala su carácter reificador en las interacciones humanas,

es decir, que constructos arbitrarios terminan por ser considerados como objetos reales, ajenos a su construcción social. Significante y significado no son estables, se transforman continuamente, provocando que el lenguaje sea relativo y cambiante.

Esto planteamientos también enfrentan críticas desde la relación entre conocimiento y poder (Foucault, 1966). En realidad, los debates epistemológicos se desarrollan junto a los discursos políticos del poder y el control. En fin, para el construccionismo nada es absoluto, universal o eterno.

Antes de dar por terminada esta revisión resulta importante hacer referencia a la evidencia en otro campo de investigación (policial y criminalística) y en otro contexto geográfico. Dentro del primero, los antecedentes datan por lo menos de la mitad del siglo XIX (Bentham, 1843). Actualmente se distinguen tres conceptos claves y cercanos: indicio, prueba y evidencia (Couture, 2005). La evidencia se entiende como todo elemento que permite establecer de manera clara la relación entre otros dos elementos encontrados en la escena del delito (ej. huellas dactilares). En este sentido, la evidencia se usa para probar, en lugar de que se presenten pruebas que conduzcan a producirla, como señala la Academia; indica “si una creencia o proposición es verdad o válida”.

Por último, dos palabras sobre el uso de “evidencia” en el idioma inglés. *Evidence* es toda prueba que se alega en un proceso judicial; y agrega que, en español, solo sería aceptable como sinónimo de prueba evidente, esto es, prueba clara y manifiesta. En esta definición, entonces, evidencia es sinónimo de prueba; nuevamente, no se trata de un conjunto de pruebas que conducen a la evidencia (en singular), sino que puede haber evidencias diversas y en sentidos incluso opuestos.

Como síntesis de esta revisión, consideramos que evidencia, verdad y certeza han perdido completamente su sentido original y absoluto, que solo permanecen presentes en los enfoques positivistas aún vigentes y en el lenguaje policial.

Debate teórico sobre el papel de la evidencia en las políticas públicas

En el caso de las políticas públicas y, como veremos después en su evaluación, el papel que juega el concepto de evidencia es de suma importancia. Al respecto se expone el trabajo de uno de los pocos autores de amplio reconocimiento en este campo de aplicación (Majone), que cuestiona la supuesta precisión y las bases científicas postuladas por el positivismo, destacando el carácter persuasivo, no neutral, de la

evidencia. Este es seguido de los aportes de autores más recientes que argumentan en forma similar (Cejudo, Bracho, Reygadas y Shore, entre los principales).

Para Majone (1992: 356) la evidencia constituye un aspecto descuidado en el análisis de políticas a pesar de que requiere grandes cantidades de datos, aunque de dudosa confiabilidad y significación. La evidencia no es un dato ni de una información, es “información seleccionada e introducida en un punto específico del argumento para persuadir a un auditorio particular de la verdad o falsedad de un enunciado tácito”. Debe valorarse en cada caso en función de muchos factores, incluyendo la capacidad persuasiva del analista.

Un problema importante que Majone encara es el de los modelos diseñados para formular políticas, tratando de emular el éxito de las ciencias “duras”. Generalmente, se brindan los resultados de un modelo cuyos supuestos y funcionamiento desconocemos y asumimos sus productos como “hechos”, ya que no podemos verificarlos. Modelos diferentes, alimentados con los mismos datos, conducen obviamente a distintas recomendaciones de política. Por eso, deberían constituir solo un elemento más a utilizar en un argumento, junto con otros datos e información. Sin embargo, incluso para que los resultados de los modelos sean usados como evidencia deben satisfacer ciertos requisitos de procedimiento en función de distintos tipos de ella, testimonios, pruebas de hecho, presunciones e interpretaciones, es decir, diferenciar los datos, la información, la evidencia y las conclusiones. Sin embargo, las inferencias realizadas a partir de los datos no suelen someterse a ningún tipo de escrutinio, con lo cual se transforman en actos de fe, como sucede en las religiones, lo que nos recuerda la posición de Feyerabend respecto de la ciencia.

Agrega Majone que el analista difiere mucho del científico, supuestamente neutral según la tradición positivista; el analista es un productor de argumentos para persuadir al decisor en favor de una política. Los cálculos de una evaluación y los instrumentos matemáticos, estadísticos y econométricos que permiten obtenerlos son importantes, pero deben complementarse con una adecuada argumentación que los respalde y los justifique. Esto nos lleva a la necesidad de mejorar los métodos y las condiciones del discurso en todos los niveles y etapas, valiéndonos de la retórica para formular argumentos convincentes e implantar políticas adecuadas, luego de analizar su factibilidad. Con este planteamiento reaparece la importancia del lenguaje en torno de las evidencias.

En similar sentido que Majone, Cejudo menciona que el proceso de políticas públicas, lejos de ser una simple decisión racional, está moldeado “por las instituciones, el entorno organizacional, el marco legal, las condiciones políticas y económicas, y los valores sociales en juego. A esta lista agrega uno más: el discurso” (Cejudo, 2010:

93). Propone su estudio desde el enfoque constructivista, para recuperar los significados construidos socialmente, resaltando su carácter persuasivo y su contenido de poder. Es decir que quienes toman decisiones se basan más en narrativas causales que en evidencias. En relación con la evaluación, retoma la cita “los resultados empíricos nunca hablan por sí solos. La valoración de evidencia siempre depende de los criterios usados, y estos criterios están, inevitablemente, determinados por la política” (Fischer, 2003: 9).

Por otro lado, Bracho plantea que su “pregunta central se refiere a las posibilidades de utilizar evidencia en el diseño y la implementación de políticas públicas” (Bracho, 2010: 293). Retoma el trabajo de Simons (2004), quien señala que las políticas ya han sido clasificadas en función del uso que hacen de la evidencia: a) políticas que no toman en cuenta la evidencia (*evidence-ignorant policy*); b) políticas que están al tanto de la existencia de evidencia pero no la aplican (*evidence-aware policy*); c) políticas que consideran la evidencia, pero que no están completamente modeladas por ellas (*evidence-related policy*); d) políticas que se perciben con influencia de la evidencia (*evidence-influenced policy*); y e) políticas moldeadas y basadas en evidencia intencionalmente buscada, relativa a relaciones causales entre los propósitos buscados, las opciones de acción y los resultados (*evidence-based policy*). Las últimas dos las considera similares al modelo de solución de problemas (Weiss, 1979).

Bracho también retoma tres de los métodos de generación de evidencia (Davies, 2004): revisiones sistemáticas, estudios referidos a proyectos específicos y estudios piloto y de caso. Estos brindan datos e información que se incorpora a la argumentación o construcción teórica que sustenta su comunicación, como ha señalado Majone. De esta forma, Bracho sintetiza que las *Evidence-based Policy* o Políticas basadas en evidencia (PBE) son “un tipo de política pública basada en investigación, que aplica procedimientos rigurosos y sistemáticos para la recolección de datos y se preocupa por la transformación de estos en conocimiento formal de carácter utilizable para la toma de decisiones”. Finalmente, señala la PBE como “un instrumento de negociación y cabildeo que permita informar a los tomadores de decisión de sus efectos, resultados e impactos, haciéndola más sensible a las necesidades de sus usuarios” (Bracho, 2010: 307, 311). Esta autora no ignora las diferencias entre la actividad política y la científica, que dificultan la utilización de la evidencia; tampoco que se requiere una diversidad de enfoques y miradas, o que las decisiones se toman sobre valores, ideologías, intereses, motivaciones y posiciones, pero propone que se utilice la mejor información o evidencia de que se disponga.

Reygadas también afirma que “Su aporte es decisivo con respecto al debate político, la negociación, la construcción de consensos ciudadanos y la comprensión de una de las operaciones fundamentales que construyen nuestra conciencia por medio del lenguaje, la emoción y la intuición: argumentar” (Reygadas, 2009: 9). Por esto, nos propone estudiar el paso de los simples esquemas lógicos y dialécticos al discurso destinado a persuadir a los demás, en el marco de su contexto, mediante un enfoque interdisciplinario, de complejidad, desde el constructivismo, y focalizado en la intersubjetividad.

Finalmente, Cris Shore (2010) y María Clemencia Ramírez (2010), aunque no se refieren específicamente a la evidencia, incluyen para completar, desde la perspectiva crítica, la visión insinuada por Majone respecto de la formulación de políticas públicas y su relación con el lenguaje. Ramírez señala que las políticas públicas han sido tratadas y percibidas por la sociedad como algo neutro, ajeno a la política y el poder. De ahí la importancia de estudiar las ideologías, los intereses y objetivos concretos de los tomadores de decisiones, así como los significados culturales y símbolos sociales, que Shore presenta como similares al mito en sociedades no letradas, así como postula su necesario estudio interdisciplinario. Este se refiere a la fuerte presencia del positivismo y las teorías de elección racional en los estudios de políticas públicas y su tratamiento como una actividad casi científica, a pesar de la importancia que el lenguaje, la retórica y la persuasión han ido logrando. Considera que las políticas buscan unir a la gente en un fin común y levantar fronteras simbólicas que los diferencien de los demás, a través del lenguaje, discurso y poder, así como del uso de técnicas literarias y teatrales. Resalta que el desacuerdo es mal visto cuando los asuntos se presentan como conocimiento científico o técnico, que debe ser manejado por expertos. Opina que las políticas son “ambiguas y polisémicas, tienen múltiples significados que no pueden ser siempre especificados con precisión científica” (Shore, 2010: 34).

Como hemos podido ver, las políticas públicas pueden nutrirse de “evidencias” como datos, información, pruebas; pero para ser efectivas requieren un lenguaje adecuado, que comunique y persuada de su conveniencia.

Usos de la evidencia en la evaluación de políticas y programas públicos

La evaluación busca contribuir a mejorar el diseño y la implementación de las políticas y los programas públicos para la obtención de mejores resultados e impactos

en torno de los problemas públicos que encaran. Al ser parte del proceso seguido por las políticas y los programas, recogen e incluso exacerban la discusión del punto anterior en torno del denominado enfoque de PBE, cuya difusión mundial es importante y casi única en Latinoamérica.

Las conclusiones de las evaluaciones nunca son evidentes en el sentido de ofrecer información cierta, verdadera y suficiente que pueda expresarse en un juicio por todos compartido. Sus conclusiones no son categóricas, muestran algunos aspectos positivos y otros negativos. Estos últimos justifican el trabajo evaluativo al permitir identificar problemas y proponer soluciones que lleven a mejorar el objeto evaluado. Pero también suelen discutirse en función del enfoque teórico asumido (principalmente positivista o constructivista) o los métodos y técnicas aplicados.

Sin embargo, existe una tendencia a hablar de sus resultados como “evidencias”, que se presenta a continuación mediante consultas en Internet acompañadas de la revisión literaria pertinente al tema, con la intención de mostrar su extensa difusión, pero sin pretender de ninguna manera ser exhaustivos respecto de su prolífera producción. Por ejemplo, en 2005, la V Conferencia Bienal de la European Evaluation Society (EES), organizada en Sevilla, España, se dedicó a *Learning, Theory and Evidence*. Se trataba de las tres bases de la evaluación contemporánea (aprendizaje, teorías y pruebas), discusión que no estaba presente en nuestro contexto latinoamericano. Como puede verse, *evidence* fue traducido como pruebas y referido a las corrientes que buscaban darle un enfoque “científico” al proceso de políticas públicas, trabajando con base en evidencias logradas en pruebas experimentales rigurosas y con normas estrictas (Campbell y Stanley, 2005). En América Latina, *evidence* aparece emparentada con el positivismo predominante en el desarrollo de evaluaciones, con avances importantes en Colombia, México y Chile, donde prácticamente no se hace mención de las alternativas teóricas presentes en Europa, principalmente el constructivismo.

Las diferencias relevantes entre la tendencia positivista latinoamericana y los contados ejemplos alternativos de evaluación (por ej. en el gobierno de la Ciudad de México), se sintetizan en el cuadro 1.

CUADRO 1:

Enfoques de la evaluación: principales características

<i>Énfasis positivista</i>	<i>Énfasis constructivista</i>
Trata de descubrir una verdad única y objetiva.	Considera que existen múltiples y subjetivas verdades.

<i>Énfasis positivista</i>	<i>Énfasis constructivista</i>
Utiliza un método “científico”, similar al de las ciencias físico-naturales.	Emplea métodos diversos de las ciencias sociales.
Considera que todos los programas deben evaluarse de la misma forma (estandarización).	Propone que cada evaluación debe construirse en función de las características específicas de su objeto.
Reconoce los estudios experimentales como el método más riguroso de medición de evaluaciones de impacto.	Utiliza métodos diversos de medición y explicación del impacto.
Valora la cuantificación (medidas y pruebas) muy por encima de la información cualitativa.	Reconoce la contribución tanto de los métodos cuantitativos como de los cualitativos.
Promueve la realización de trabajos por expertos, reduciendo el papel de la participación social.	Realiza trabajos especializados, pero promueve la participación social.
Prioriza el análisis disciplinario, de corte económico.	Enfatiza la necesidad de contar con equipos interdisciplinarios, integrados en función de las necesidades del objeto a evaluar.

Fuente: Adaptado de Cardozo (2011: 56).

Después de la experiencia mencionada han proliferado las ponencias en Congresos de EES y artículos publicados en *Evidence & Policy Journal*, referidos al tema de *evidences* entendidas como pruebas, que pueden consultarse en la página web de dicha sociedad. En algunos casos se especifica que por *evidence* se hace referencia básicamente a la documentación del programa, bases de datos y estadísticas oficiales. En general, tratan temas como su medición, su uso y los factores que la afectan, utilizando *evidence reviews* (documentación tradicional de la intervención), encuestas, entrevistas a informantes-clave, estudios de caso, etc., en campos tan variados como salud, energía, agua potable, cambio climático, entre otros. Algunos trabajos críticos señalan el descuido de la persuasión política y la negociación para incidir en la utilización de evidencias y recomiendan realizar análisis del discurso; otros, la influencia de factores pragmáticos ajenos a la evidencia científica, pero de mayor peso en la toma de decisiones (otros valores e intereses, simplicidad, congruencia con otros programas en curso, etc.), provocando que esta solo cumpla una función simbólica.

El tema de la evidencia se ha vuelto tan relevante que ha dado lugar a la corriente llamada PBE, ampliamente expandida, como veremos a continuación. Se trata de una

política (Libro Blanco del Gobierno Británico, 1999), impulsada por el entonces primer ministro del Reino Unido, Tony Blair, con base en el antecedente de la “medicina basada en evidencia”, que busca evitar el peso de la ideología y las presiones políticas, tomando decisiones en forma objetiva, rigurosa y efectiva, con base en la convicción de que los resultados son más efectivos cuando los programas se diseñan tomando como base la evidencia científica. O sea, se refiere al impacto o la relación causal entre un programa y sus efectos, medidos a través de experimentación. Autores como Cairney (2016) abordan el tema en el contexto británico.

El enfoque ha sido retomado en la Organización de Estados Americanos (OEA). En un trabajo de 2012 se reconoce la ambigüedad del término *evidencia*, que se entiende como información recolectada a través de un proceso sistemático. En cuanto a la política basada en evidencia sistemática, la OEA considera que es la surgida de investigaciones objetivas, completa y relevante, además de exitosamente comunicada, no solo datos empíricos. Los decisores políticos deben valorar la evidencia útil con base en criterios como relevancia, objetividad, precisión, credibilidad y aplicabilidad, y tomar en cuenta su calidad y costo (Segura, 2012).

Además, la PBE ha tomado especial importancia en Australia, Nueva Zelanda y EUA (paladines de la Nueva Gerencia Pública, con la que aparece vinculada), así como en Canadá. Algunas iniciativas de estos países como la Cochrane Collaboration, la Campbell Collaboration, la International Initiative for Impact Evaluation (3ie), el Abdul Jameel Latif Poverty Action Lab (J-PAL LAC), la Alliance for Useful Evidence, la Commission on Evidence-Based Policymaking, y múltiples publicaciones (Coe, 2004; Pawson, 2006; Banks, 2009; Head, 2010; Davies, 2012; French, 2018; Leuz, 2018; entre muchos otros) muestran su importancia. Incluso en EUA existen páginas que pretenden calificar programas con criterios científicos (la Coalition for Evidence-based Policy entre 2008 y 2015, y la Social Programmes That Work, actualmente) para que gestores públicos identifiquen fácilmente los programas que logran presentar evidencia de nivel superior (*Top tier evidence*). También es posible encontrar trabajos en este sentido en Alemania (Adam *et al.*, 2018).

También hay críticos en estos países; Parkhurst (2017), por ejemplo, señala que la mayoría de los trabajos de políticas basadas en evidencia han fallado a la hora de comprender la naturaleza política de la toma de decisiones y su influencia en la forma en que la evidencia puede ser usada.

En España, la entonces Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (Aeval) definía la evaluación como “un proceso integral [...] que permita alcanzar un juicio valorativo, basado en evidencias” (Aeval, 2010: 13). Raya y Zalakain (2011) reiteran que no es lo mismo información que evidencia,

y manifiestan que en España se investiga poco, hay limitada evidencia científica y ella se sustituye con opinión, intuición, inercia, imitación o ideología. La PBE se aplica desde la década de 1980; se usan revisiones sistemáticas y experimentación, de escasa utilidad y alto costo, pero no se incluye la pluralidad de métodos de las ciencias sociales. Citan a Pinilla (2006), quien aporta que los procedimientos científicos y democráticos discurren por cauces separados y tienen objetivos distintos, pero pueden conciliarse en la PBE, que sustituye la búsqueda de políticas óptimas por políticas robustas, definidas como técnicamente correctas y políticamente aceptables.

Pasando a América Latina, una rápida mirada en Internet nos muestra que esta insistencia en la evidencia es compartida por otros países como Colombia, Perú, Ecuador, Chile, Argentina o México. En el primero de ellos, el lema del Sistema de Seguimiento y Evaluación (Sinergia) es “Sinergia, incidiendo con evidencia”. Por ejemplo, Jaramillo, López y Castro (2018), responsables de la evaluación de impacto de un programa, expresan que no existe evidencia suficiente para respaldar su efectividad.

En el caso peruano se menciona que una evaluación auténtica, se basa “en evidencias observables y medibles” (Huerta, 2018: 159). Por su parte, Almeida (2017) presenta trabajos de la Semana de la Evidencia 2017 en Ecuador, denominada “¿Cómo crear políticas públicas basadas en evidencia empírica?”, que promovió el uso de datos y evidencia científica, entendida como información comprobada o comprobable, para la construcción de políticas públicas.

En cambio, la Dirección de Presupuestos de Chile, encargada de las evaluaciones, solo parece referir un curso llamado Incubadora para la Generación de Evidencia en Programas Públicos, en coordinación con la Oficina para Latinoamérica del J-PAL LAC; sin embargo, hay documentos en Internet, supuestamente relacionados con el tema, que no permiten el acceso. Torres (2015) señala la creciente importancia de la evidencia desde la última década del siglo pasado, para remplazar las políticas ideológicamente sustentadas por políticas basadas en la toma racional de decisiones, rigurosa y sistemática. Sin embargo, considera que, a pesar de la idea de certeza asociada con el concepto de “evidencia científica”, esta no está exenta de incertidumbres y controversias.

Para ejemplificar el caso argentino nos referimos a un trabajo de Bertranou (2019), que trata de las fallas en la producción de evidencia sobre los problemas públicos y las posibles respuestas de política pública, así como dificultades a la hora de incorporar esta evidencia en el núcleo mismo del proceso decisorio.

En México, el discurso de la evidencia ha sido ampliamente desarrollado, especialmente en referencia a la evaluación de impacto, desde el Consejo Nacional de

Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) a nivel federal y asumido sin mayor discusión por la mayoría de los órganos estatales y de los profesionales de la evaluación. No hay que olvidar que el lema del Coneval es “lo que se mide se puede mejorar”,¹ reduciendo la evaluación a la medición. Con objeto de mostrarlo, transcribimos párrafos seleccionados de algunos documentos incluidos en su página web (www.coneval.org.mx):

En las últimas décadas, contar con evidencia que sustente la implementación de políticas públicas ha cobrado mayor importancia para la administración pública. Esto significa medir las relaciones causales entre los bienes y servicios que entregan los programas públicos y las problemáticas que pretenden resolver. (Evidencia sobre la efectividad de las políticas sociales: 1).

En un país que busca consolidar la democracia y la rendición de cuentas es fundamental que exista evidencia objetiva ...Sería ingenuo pensar que las decisiones presupuestarias sólo se basan en evidencias técnicas... pero sería una falta de respeto a la ciudadanía que las cuestiones políticas siguieran siendo el único criterio para decidir el destino de los recursos de la población (Memorias del Coneval 2006-2015: 13).

El Coneval es una institución que se ha vuelto un referente a nivel nacional e internacional en la generación de información y evidencia objetiva con rigor técnico En ese sentido, el Coneval tiene como propósito fomentar el uso de la evidencia que genera para la toma de decisiones en materia de desarrollo social. (Identificación y clasificación del uso de la información del Coneval para la mejora de la política de desarrollo social: 4).

La evaluación de impacto busca encontrar evidencia sobre el nivel de efectividad de las políticas públicas... (Memorias del Coneval 2006-2016: 47).

El Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018 analiza el desempeño de la política de desarrollo social en México con el propósito de que las administraciones (federal, estatales y municipales) cuenten con evidencia e información para la elaboración, monitoreo o evaluación de sus planes y programas de gobierno. Para elaborar este Informe, el Coneval utiliza la evidencia acumulada a lo largo de

¹ La expresión original de Peter Drucker tenía un sentido diferente: “lo que no se mide no se puede mejorar”.

diez años... El propósito principal de este informe es mostrar la evidencia sobre la situación actual del país ... (Evaluación de la política de desarrollo social 2018)

Con la finalidad de proporcionar evidencia útil que contribuya a la integración del Presupuesto de Egresos de la Federación 2020 ... (Información Coneval para el proceso presupuestario: 2020).

El Coneval considera prioritario generar evaluaciones que proporcionen evidencia sobre los resultados de los programas sociales respecto a las problemáticas que atienden... que contribuyan a disponer de evidencia sobre la efectividad de los programas sociales... (Incubadora de evaluaciones de impacto, s/f)

A estos documentos pueden agregarse participaciones del entonces secretario ejecutivo del Coneval, como un capítulo de libro y una nota que presentan la política de nutrición basada en la evidencia (Hernández y Mujica, 2008). Pero el tema de la evidencia aparece también en eventos académicos, cursos y manifestaciones de organizaciones patronales y civiles:

- ✦ Seminario “10 años del Coneval: pobreza multidimensional y buenas prácticas de monitoreo y evaluación 2015”. Una de las cinco mesas organizadas se dedicó a “Uso de la evidencia para el diseño de la política pública”, con dos ponencias provenientes del Banco de México y la Suprema Corte de Justicia de la Nación que plantean la necesidad de contar con evidencia científica y empírica en sus actividades.
- ✦ La “Semana de la Evaluación 2019” que incluyó los Paneles “Uso, generación de evidencia y aprendizaje participativo”, “Uso de evidencia para la toma de decisiones en las entidades federativas” y “Monitoreo y evaluación con el uso de evidencia en la política pública”, así como la Mesa redonda “Evaluación y democracia: el papel de la evidencia en la toma de decisiones”.
- ✦ “La evaluación en la política basada en evidencia”. Se encuentra en un video sobre evidencias en la evaluación del desempeño de programas públicos, que forma parte del Diplomado de Evaluación de Políticas y Programas Públicos, impartido por la Unidad de Evaluación del Desempeño de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- ✦ La Confederación Patronal de la República Mexicana (2019), señala que “México necesita datos confiables de los tres órdenes de gobierno para poder desarrollar política pública con base en evidencia.”

- Gestión Social y Cooperación, AC (Gesoc) se presenta como un “organismo de la sociedad civil especializado en la generación de evidencia y soluciones metodológicas útiles y robustas para que las iniciativas sociales de los gobiernos...”

Varios trabajos mexicanos mencionan las metodologías propuestas por el enfoque, como la revisión sistemática (Flores-Crespo, 2013), los estudios experimentales o cuasiexperimentales de impacto y estadísticas de *Big Data* o grandes masas de datos sobre procesos y productos para el monitoreo periódico (Davies, 2004). Flores-Crespo reconoce que la evidencia no se logra solo privilegiando técnicas cuantitativas.

En un estudio realizado por el Centro para el Aprendizaje sobre Evaluación y Resultados para América Latina y el Caribe (Clear), se muestra que existe un bajo nivel de utilización de la evidencia en varios países latinoamericanos como Colombia, Costa Rica o Perú, entre otros (Pérez y Maldonado, 2015), problema no exclusivo de América Latina en referencia a resultados de evaluación (Cardozo, 2015). Este sólo alcanza un nivel intermedio en Brasil, Chile y México. La evidencia, calificada como sólida o rigurosa se refiere a los resultados o productos de las evaluaciones efectuadas. El Centro para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados para América Latina y el Caribe (Clear) presenta muchos motivos por los que la PBE no avanza, como costos monetarios, tiempo y otros factores políticos, sociales y económicos.

Discusión

En nuestra cultura actual, términos como evidencia, certeza o verdad aún conservan parte de la connotación absoluta que se les atribuyó en la Antigüedad. La evaluación de políticas y programas públicos y su retroalimentación para mejorar el diseño de estos ha tomado frente a ella dos actitudes distintas.

Por un lado, quienes, desde la aproximación positivista, tratan de convencer de que solo su modelo de gestión se apega a esas ideas absolutas y, en consecuencia, debe aplicarse ignorando toda alternativa, como se ha mostrado en la revisión realizada, especialmente en América Latina. En la mayoría de los casos no se define la evidencia, pero se hace referencia a diferentes aspectos complementarios entre sí y vinculados con ella: documentación, bases de datos, estadísticas oficiales y demás información recolectada en forma sistemática, resultados de pruebas rigurosas o investigaciones objetivas completas y relevantes. La “evidencia” aparece como un

efecto casi mágico que emana de los datos y métodos revisados para aportar si no certeza, al menos convicción. Lo mismo sucede con las PBE en América Latina, en que la “evidencia científica” se dice utilizada como insumo de una toma de decisiones racional y rigurosa. En el caso mexicano, Coneval no la define, pero la identifica con datos confiables y robustos, tratamiento técnico riguroso y medición de impacto experimental o cuasiexperimental.

Por otra parte, quienes defienden una actitud crítica y constructivista de evaluación, casi inexistente en los gobiernos de América Latina y con poca presencia en sus trabajos académicos, hemos visto que se apegan al relativismo filosófico que en ciencias sociales fue impulsado por los trabajos de Kuhn, Lakatos y Feyerabend, así como por el posmodernismo. A estos trabajos se agregan los estudios sobre el papel del lenguaje, la argumentación o el discurso del poder, retomados en las políticas públicas. En consecuencia, su concepto de “evidencia” se aproxima a un argumento basado en información estadística seleccionada y poder, que moviliza valores y emociones, con objetivo de persuadir a otros, en un contexto legal, institucional, económico y social particular. En otras palabras, la evidencia podría considerarse el efecto conjunto de datos, pruebas, argumentos y emociones que coinciden en señalar un desempeño similar de una política o programa, dentro de un discurso y en un contexto de poder.

Lamentablemente, en este momento, la pandemia del Covid-19 muestra políticas nacionales de salud diferentes, aunque todas argumentan basarse en evidencia científica, con posiciones enfrentadas sobre uso de cubrebocas, diagnósticos, posibles tratamientos, importancia relativa de la salud y la economía, entre otros. México, a pesar de su exitosa comunicación pública diaria, basada en datos y argumentación para persuadir sobre el enfoque adoptado, no deja de enfrentar dudas. Considero que se trata de un excelente ejemplo de la ausencia de evidencia, justificada por la reciente aparición del virus, pero cuya presencia es invocada como fundamento de distintas posiciones, y del papel que el discurso, el poder y la economía juegan en el diseño de una política en que la misma vida humana está en juego.

Conclusiones

Una conclusión que parece clara es que el concepto de evidencia ha vivido una transformación a lo largo de los siglos que la ha ido alejando paulatinamente de la idea de certeza absoluta vigente en la Antigüedad. Sin embargo, hoy nos enfrentamos a una falta de contenido preciso de este y otros términos analizados, que se

han ido introduciendo en forma creciente en la cultura actual, con una valoración positiva que pocos cuestionan. ¿Evidencia es verdad, prueba, información, resultado de evaluación? Quienes defienden esta posición han sacralizado la palabra, la han embellecido de objetividad, rigurosidad y utilidad, y la han contrapuesto a los mitos. Por el contrario, quienes no la comparten destacan el papel jugado en su concepción por el lenguaje, la argumentación y las creencias.

Especialmente en materia de evaluación y rediseño de políticas públicas, en el caso de varios países latinoamericanos, la revisión presentada destaca la importancia de pensar en el lenguaje empleado en su comunicación. La “evidencia” se ha vuelto un símbolo que caracteriza el lenguaje de un enfoque teórico, que se identifica con otros términos cargados de valor positivo en su discurso, como objetividad, rigurosidad, cientificidad, *expertise*, medición cuantitativa, modelos y datos robustos, cuasiexperimentación, estandarización, entre otros. Excepcionalmente, la “evidencia” así entendida acepta ser complementada con alguna técnica cualitativa y solo se limita a ella cuando no hay posibilidad alguna de medir en forma cuantitativa. Este modelo, fuertemente positivista, se plantea como el único serio y respetable, y se impone como argumento de autoridad donde hay otros posibles. Su enfoque no se discute en nuestra región, prácticamente no se conoce otro, a pesar que se le han señalado fallas importantes como la falta de explicación de los resultados, simplemente medidos (Banco Mundial 2004) y desde la academia existen intentos por desmitificarlo (Roth, 2009; García y Cardozo, 2017).

Cuando efectivamente se cree con honestidad que este es el mejor enfoque, es posible debatir con pleno respeto de sus defensores, pero si se ponen en práctica procesos deliberados de manipulación del lenguaje para impedir su cuestionamiento, ya no hay solo una discrepancia teórico-metodológica, sino de fuerte contenido ético.

Referencias

Adam, Christian, Ives Steineback y Christophe Knill

- 2018 “Neglected challenges to evidence-based policy-making: the problem of policy accumulation”, *Policy Science*, 51, pp. 269-290, <https://doi.org/10.1007/s11077-018-9318-4>.

Aeval

- 2010 *Fundamentos de evaluación de Políticas Públicas*, Gobierno de España.

Almeida, Alex

- 2017 “¿Cómo crear políticas públicas basadas en evidencias?”, evento de apertura en la *Semana de la Evidencia*, Ecuador.

Bachelard, Gastón

- 2000 *La formación del espíritu científico*, ed. 23, México, Siglo XXI Editores.

Bentham, Jeremy

- 1843 “Rationale of Judicial Evidence”, en *The Works of Jeremy Bentham*, vol. VI, Edimburgo, John Bowring, Simpkin, Marshall & co.

López-Acevedo, Gladys y Michael Walton

- 2004 *La pobreza en México: Una evaluación de las condiciones, las tendencias y las estrategias del gobierno*, México, Banco Mundial.

Banks, Gary

- 2009 *Evidence-Based Policy Making: What is It? How Do We Get It?*, Canberra, Australia, ANU Public Lecture Series, Productivity Commission.

Berger, Peter L. y Thomas Luckmann

- 1966 *La construcción social de la realidad*, Buenos Aires, Amorrortu.

Bertranou, Julián

- 2019 “El seguimiento y la evaluación de políticas públicas”, *Millcayac. Revista Digital de Ciencias Sociales*, VI(10), pp. 151-187, <https://doi.org/10.1590/>.

Bracho, Teresa

- 2010 “Políticas basadas en evidencia. La política pública como acción informada y objeto de investigación”, en Mauricio Merino y Guillermo Cejudo (eds.), *Problemas, decisiones y soluciones*, México, CIDE-FCE, pp. 291-319.

Campbell, D. y J. Stanley

- 2005 *Diseños experimentales y cuasiexperimentales en la investigación social*, Madrid/Buenos Aires, Amorrortu.

Cardozo, Myriam

- 2011 “Organización y métodos alternativos en la evaluación de políticas y programas sociales. La experiencia consolidada y la emergente en el caso de México”, *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 5, pp. 43-59, <https://doi.org/10.24965/gapp.voi5.445>.

Cardozo, Myriam

- 2015 *Institucionalización del proceso de evaluación. Calidad y utilización de sus resultados*, México, UAM-X/CESOP.

Cairney, Paul

- 2016 *Based Policy Making*, Gran Bretaña, Palgrave MacMillan.

Cejudo, Guillermo

- 2010 “Discurso y políticas públicas. Enfoque constructivista”, en Mauricio Merino y Guillermo Cejudo (eds.), *Problemas, decisiones y soluciones*, México, CIDE-FCE, pp. 93-125.

Coe, Robert

- 2004 “Why kind of evidence does government need?”, *Evaluation and Research in Education*, 18 (1-2), pp. 1-11, <https://doi.org/10.1080/09500790408668305>.

Coneval

- 2020 “Evidencia sobre la efectividad de las políticas sociales”, disponible en https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ESEPS/Paginas/evidencia_efectividad_politicas_sociales.aspx. [consulta: 15/02/2020].

Coneval

- 2020 “Memorias del Coneval 2006-2015”, disponible en <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Memorias/Sistema-de-monitoreo-y-evaluacion-politica.pdf>. [consulta: 15/02/2020].

Coneval

- 2020 “Identificación y clasificación del uso de la información del Coneval para la mejora de la política de desarrollo social”, disponible en https://www.coneval.org.mx/quienessomos/ComoNosMedimos/Documents/Usode_la_informacion_de_CONEVAL_v3.pdf. [consulta: 17/02/2020].

Coneval

- 2020 “Memorias del Coneval 2006-2016”, disponible en <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Memorias/Memorias-Coneval-2006-2016.pdf>. [consulta: 15/02/2020].

Coneval

- 2020 “Evaluación de la política de desarrollo social 2018”, disponible en <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Paginas/IEPDS-2018.aspx>. [consulta: 17/02/2020].

Coneval

- 2020 “Incubadora de evaluaciones de impacto”, disponible en https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ESEPS/Paginas/incubadora_impacto.aspx. [consulta: 17/02/2020].

Coneval

- 2020 “Información Coneval para el proceso presupuestario 2020”, disponible en <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Consideraciones2020.aspx>. [consulta: 15/02/2020].

Confederación Patronal de la República Mexicana

- 2019 “Decisiones públicas basadas en evidencia. Premisa para el buen gobierno”, Disponible en <https://coparmex.org.mx/informacion-publica-para-un-desarrollo-con-rumbo>. [consulta: 27/02/2020].

Couture, Eduardo

- 2005 *Vocabulario jurídico*, Buenos Aires, Ediciones Depalma.

Chomsky, Noam

- 1992 *El lenguaje y el entendimiento*, Barcelona, Planeta-De Agostini.

Davies, Philip

- 2004 “Is evidence-based government possible?”, en Jerry Lee, Lectures to be presented at The 4th Annual Campbell Collaboration Colloquium, Washington.

Davies, Philip

- 2012 “The State of Evidence-Based Policy Evaluation and its Role in Policy Formation”, *National Institute Economic Review*, 219, pp. 41-52, <https://doi.org/10.1177/002795011221900105>.

De Saussure, Ferdinand

- 2008 *Curso de lingüística general*, Buenos Aires, Losada.

Dirección de Presupuestos de Chile

- 2020 disponible en <https://www.dipres.gob.cl>. [consulta: 03/03/2020].

Droit, Roger-Pol

- 2011 *Una breve historia de la filosofía*, España, Paidós.

European Evaluation Society

- 2020 disponible en <https://www.europeanevaluation.org>. [consulta: 07/032020].

Feyerabend, Paul

- 1975 *Tratado contra el método*, Madrid, Tecnos.

Fischer, Frank

- 2003 *Reframing public policy. Discursive politics and deliberative practices*, Oxford, Oxford University Pres.

Flax, Jane

- 1987 “Postmodernism and gender relationships in feminist theory”, *Signs*, 12, pp. 621-643.

Flores-Crespo, Pedro

- 2013 “El enfoque de la política basado en la evidencia: Análisis de su utilidad para la educación de México”, *Revista mexicana de investigación educativa*, 18(56), pp. 265-290.

Foucault, Michel

1966 *Las palabras y las cosas. Una arqueología de las ciencias humanas*, Madrid, Siglo XXI Editores.

French, Richard

2018 "Is it time to give up on evidence-based policy? Four answers", *Policy & Politics*, 47(1), pp 151-168, DOI: 10.1332/030557318XI5333033508220.

García, Ester y Myriam Cardozo

2017 "Evaluación de impacto: más allá de la experimentación", *Revista Política y Cultura*, 47, pp. 65-91.

Gergen, Kenneth

2007 *Construccionismo social. Aportes para el debate y la práctica*, Bogotá, Uniandes-Ceso.

Giddens, Anthony

2006 *Sociology*, Cambridge, Polity Press.

Head, Brian

2010 "Reconsidering evidence-based policy: Key issues and challenges", *Journal Policy and Society*, Vol. 29: 2, pp. 77-94, <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2010.03.001>.

Hernández, Gonzalo y Ricardo Mujica

2008 "Avances y retos de políticas de desarrollo social en México 1996-2006", en Teresa González de Cossío, Juan Rivera Dommarco, Gladys López Acevedo y Gloria M. Rubio Soto (eds.), *Nutrición y Pobreza. Política Pública basada en Evidencia*, México, Banco Mundial y Sedesol, pp. 23-33.

Hernández, Gonzalo y Ricardo Mujica

2009 "Mejorando el desempeño del presupuesto: Políticas públicas de nutrición basadas en la evidencia", Nota 8, disponible en https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/med_pobreza/Banco_mundial/Nota8.pdf, basada en el resumen ejecutivo de la publicación anterior. [consulta: 11/03/2020].

Huerta Rosales, Moisés

2018 "Evaluación basada en evidencias, un nuevo enfoque de evaluación por competencias", *Revista de Investigación Universitaria Le Cordon Bleu* 5(1), pp. 159-171, <https://doi.org/10.36955/RIULCB.2018v5NI.0011>.

- Jaramillo, Juan, Diana López y Felipe Castro
2018 *Evaluación de impacto del Programa de Incentivos Docentes*. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Evaluacion_incentivos_docentes_Documento_vf.pdf. [consulta: 17/02/2020].
- Lefebvre, Henri
1981 *Lógica formal, lógica dialéctica*, México, Siglo XXI Editores.
- Le Moigne, Jean-Louis
1994 *Le constructivisme*, t. I, París, ESF.
- Leuz, Christian
2018 "Evidence-based policy making: promise, challenges and opportunities for accounting and financial markets research", *Accounting and Business Research*, 48(5), pp. 582-608, <https://doi.org/10.1080/00014788.2018.1470151>.
- Lyotard, Jean François
1984 *The postmodern condition: A report on knowledge*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- Majone, Giandomenico
1992 *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/Fondo de Cultura Económica.
- Majone, Giandomenico
1997 "Los usos del análisis de políticas", en Luis F. Aguilar (ed.), *La hechura de las Políticas*, México, M. A. Porrúa, pp. 341-365.
- Marías, Julián
1980 *Historia de la filosofía*, ed. 32, Madrid, Biblioteca de la Revista de Occidente.
- McNamee, Sheila y Dian Marie Hosking
2012 *Research and social change. A relational constructionist approach*, Nueva York, Routledge.
- Ministerio de las Administraciones Públicas
2001 *Modernizar la administración. Libro Blanco del Gobierno Británico 1999*, Documento 23, España, INAP.
- Montes de Oca, Francisco
1984 *Lógica*, México, Porrúa.
- Morin, Edgar
1998 *Introducción al pensamiento complejo*, Barcelona, Gedisa.

Olivé, León

1988 *Racionalidad*, México, Siglo XXI Editores/UNAM.

Parkhurst, Justin

2017 *The politics of evidence: from evidence-based policy to de good governance of evidence*, Routledge, Reino Unido, Routledge Studies in Governance and Public Policy.

Pawson, Ray

2006 *Evidence-based policy: A realistic perspective*, Londres, Sage Publications.

Pérez Yarahuán, Gabriela y Claudia Maldonado Trujillo (eds.)

2015 *Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina*, México, CIDE/Clear LAC.

Pinilla, Rafael

2006 “Política basada en la evidencia para la renovación del Edo de Bienestar”, XIII Encuentro de Economía Pública, 2 y 3 de febrero, Hotel Playadulce, Almería, España.

Popper, Karl

2007 *Los dos problemas fundamentales de la epistemología*, España, Tecnos.

Ramírez, María Clemencia

2010 Presentación de “La antropología de la política pública”, *Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología*, 10, pp. 13-17, <https://doi.org/10.7440/antipoda10.2010.02>.

Raya Díez, Esther y Joseba Zalakain

2011 “Políticas por evidencias: la información en los procesos de toma de decisiones en los proyectos sociales”, en Esther Raya (coord.), *Herramientas para el diseño de proyectos sociales*, España, Universidad de La Rioja, pp. 25-35.

Reygadas, Pedro

2009 *Argumentación y discurso*, México, El Colegio de San Luis.

Reygadas, Pedro y Juan M. Contreras

2009 *La protofilosofía griega (siglos VII a V A.C.): entre el Mediterráneo, el Egeo y el Jónico. Mapa de la historia mundial de las filosofías*, México, El Colegio de San Luis.

Roth, Arnold

2009 “La evaluación de políticas públicas en Colombia: una mirada crítica a partir de las prácticas evaluativas oficiales de los programas de la Red de Apoyo Social”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 45, pp. 161-186.

Segura Fernández, Karen

2012 *Políticas nacionales basadas en evidencia: significado e implicaciones*, OEA/Ser.L/XIV.2.51, CICAD/doc.1945/12.

Shore, Cris

2010 “La antropología y el estudio de la política pública. Reflexiones sobre la ‘formulación’ de las políticas”, *Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología*, 10, pp. 21-49, <https://doi.org/10.7440/antipoda10.2010.03>.

Simons, Helen

2004 “Utilizing evaluation evidence to enhance professional practice”, *Evaluation*, 10 (4), pp. 410-429, DOI: 10.1177/1356389004050284.

Sinergia

2020 <https://sinergia.dnp.gov.co>. [consulta: 20/03/2020].

Torres, Rafael

2015 “Políticas basadas en la evidencia. La paradoja de la evidencia científica”, *Programa Ciencia, Tecnología e Innovación*, Chile, Biblioteca del Congreso Nacional.

Xirau, Ramón

2011 *Introducción a la historia de la filosofía*, México, UNAM.

Weiss, Carol

1979 “The many meanings of research utilization”, *Public Administration Review* 39 (5), pp. 426-431, DOI: 10.2307/3109916.

MYRIAM IRMA CARDOZO BRUM

.....

Es doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México y cuenta con reconocimiento del Sistema Nacional de Investigadores (Conacyt), nivel II. De 1992 a 1994 ocupó un Cátedra de Excelencia Académica en el Departamento de Política y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco (UAM-X, México), posteriormente ganó una plaza definitiva por concurso de oposición. Ha fungido como coordinadora de la Licenciatura en Política y Gestión Social (1998-2001), coordinadora de la Maestría en Políticas Públicas (2002-2003) y jefa de Área de Política y Gestión Pública (2007-2009). Es docente a nivel de Licenciatura, Maestría y Doctorado, impartiendo fundamentalmente el módulo de Evaluación de la Maestría en Políticas Públicas, Evaluación de Proyectos Sociales en la Licenciatura en Política y Gestión Social, cursos de metodología y seminarios de tesis.

Desde 2002 ha desarrollado un proyecto de investigación sobre evaluación de políticas y programas públicos que le permitió, entre otras actividades, integrar el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (ahora Evalúa CDMX) en 2008-2012 y nuevamente a partir de 2019, realizar tres estancias de investigación en Cachan (Francia), Montréal (Canadá) y Toulouse (Francia). Ha presentado trabajos de investigación en este tema en 123 eventos, publicado 42 artículos y capítulos de libro y 11 libros. Recientemente coordinó el Congreso Internacional de Evaluación de Políticas y Programas Públicos.

Citar como: Myriam Irma Cardozo Brum (2021), "Evidencia: conceptos y usos en la evaluación de políticas y programas públicos", Iztapalapa. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, núm. 90, año 42, enero-junio de 2021, ISSN: 2007-9176; pp. 205-232. Disponible en <<http://revistaiztapalapa.izt.uam.mx/index.php/izt/issue/archive>>.

RESEÑAS





IZTAPALAPA

Agua sobre las

.....
 Semo, Enrique, 2019, *La conquista, catástrofe de los pueblos originarios*, Siglo XXI Editores-Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, México (2 volúmenes), ISBN: 978-607-03-1000-3

CARLOS ALBERTO RÍOS GORDILLO
Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco,
Ciudad de México, México
 car@azc.uam.mx

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0036-9188>

ISSN-0185-4259; e- ISSN: 2007-9176

DOI: <http://dx.doi.org/10.28928/ri/902021/rli/riosgordilloca>

La obra de Enrique Semo, *La conquista, catástrofe de los pueblos originarios* adquiere toda su profundidad en el contexto del conjunto de la obra del Autor. En su notable *Historia del capitalismo en México. Los orígenes. 1521/1763*, publicada en 1973, Semo llegó a un puerto que, durante cincuenta años, lo ha comunicado con otros. Ahí anunciaba la tesis de *La conquista* (en dos volúmenes): “El primer tomo de esta historia del capitalismo en México se inicia con la conquista... y termina en los albores de las profundas transformaciones socioeconómicas que caracterizan los últimos cincuenta años de la época colonial” (1980:15). Según el autor, este periodo “corresponde definitivamente a la etapa capitalista de la sociedad mexicana” (1980:15), por lo cual, “la sociedad novohispana forma parte del sistema colonial del capitalismo europeo naciente” (1980:16).

Desde entonces, Semo siguió estudiando este gran tema. En 1989, junto al arqueólogo Enrique Nalda, escribió: *De la aparición del hombre al dominio colonial, del siglo XVI hasta el XVIII*. Mientras que Nalda escribió sobre el “México prehispánico: origen y formación de las clases sociales”, Semo lo hizo sobre “Conquista y

colonia". Más recientemente, en el año 2006, escribió: *Los orígenes. De los cazadores y recolectoras a las sociedades tributarias. 22,000 a.c.- 1,519 d.c.* Ahí sostuvo: "Lo que llamamos historia antigua de México empieza con la aparición del hombre en nuestro territorio y termina con la llegada de los españoles y la destrucción de las culturas aborígenes" (2006: 13).

Ya sea hacia atrás, hasta el poblamiento de América hace 22 000 años; sea hacia adelante, hasta el capitalismo europeo y la explotación colonial entre los siglos XVI y XVIII, el viaje de dos milenios y medio encuentra en la conquista su acontecimiento-ruptura: las matrices históricas se funden violentamente y lo nuevo surge de lo viejo, producto de esa hibridación. Es ahí cuando la conquista adquiere las características de una tragedia universal en todo el planeta, y dentro de ella, las de una catástrofe para los pueblos originarios, en esta nuestra parte del mundo.

Con esta dimensión reflexiva añejada durante medio siglo y varios libros de por medio, en *La conquista* el autor da cuenta del ordenamiento del Nuevo Mundo, de sus territorios y de sus pueblos, a través de la violencia fundacional de un nuevo sistema de dominación, explotación y despojo: el capitalismo, que destruye y reconstruye, que despuebla y reasienta poblaciones enteras. "Los españoles se dieron cuenta de que no podían explotar eficientemente ni catequizar con efectividad a un pueblo", escribe el autor, "disperso en áreas remotas, donde evadiría el tributo y practicaría ritos prohibidos" (2019: 67).

Sobre esta base se reorganizó la geografía humana y se conformó la nueva sociedad en suelo americano a través de la distinción social: repúblicas de indios, repúblicas de españoles. De acuerdo con ello, Semo sostiene que el sistema colonial no hizo más que afianzar el modo de producción capitalista, asegurándole, con las extraordinarias riquezas del nuevo continente, la superexplotación del trabajo indígena y la del medio millón de esclavos africanos, un festín de acumulación originaria. Ante la cimentación del capitalismo como modo de producción surgió la afirmación de la resistencia de los pueblos originarios como negación del orbe colonial. Puesto que si durante el siglo XVI el capital vino al mundo "chorreando sangre y lodo, por todos los poros, desde la cabeza hasta los pies", según escribió Marx (2000: 950), esta ha sido la sangre de los hijos del Nuevo Mundo.

Mientras que en el primer volumen se presenta a los amerindios y su mundo, a los europeos del capitalismo mercantil y los españoles recién salidos de la Reconquista, así como a los esclavos africanos, en el segundo se estudia la conquista en el inmenso territorio que se convertiría en la Nueva España y en el México independiente, antes de la invasión norteamericana del siglo XIX. Mexicas en el Anáhuac, chichimecas en el Gran Septentrión, mayas, zapotecos y mixtecos en el Sur-Sureste, son los actores de

las mortíferas guerras libradas contra los europeos en inmensos territorios y durante varios siglos. En dos volúmenes (más de ochocientas páginas) el autor ha escrito la historia como catástrofe y resistencia de los pueblos originarios, durante el cataclismo de un mundo y la emergencia del otro.

El primer volumen da cuenta de los actores de la conquista: amerindios y africanos, europeos y españoles; de las relaciones entre el Viejo y el Nuevo Mundo, entre el feudalismo tardío y el capitalismo temprano. Es la formación de una economía-mundo y de un imperio colonial euro-americano basados en la expropiación y apropiación de capital arrancado a las colonias, sojuzgadas por la distinción racial y la pigmentación de las relaciones de dominación: blancos europeos, negros africanos, indígenas cobrizos, e incluso, posteriormente, amarillos orientales. “Ninguna de estas identidades y categorías históricas existía en el mundo antes de 1492” (2019: 42). Estas nuevas relaciones de dominación fueron el fundamento de una cultura de racismo que se agregó a la relación de clase social. “La distinción racial se integra a la distinción de clase” (2019: 47), escribió Semo a propósito del racismo, que, al sembrar la distinción del color, creaba hombres y poblaciones objeto, quebrantándolos hasta lo más íntimo de su sustancia, como pensaba Fanon.

Paradójicamente, al enajenarse y al asimilar esa pigmentación que los inferiorizaba, en ocasiones suscitaba en los indígenas la imitación de los opresores para así desracializarse, para así blanquearse. De tal suerte que el racismo funcionó como aglutinador de la sociedad colonial, a través de la pigmentación de las relaciones sociales, que en el mestizaje encontró una vía para el blanqueamiento. Por ello, de acuerdo con Semo, esta es una sociedad injusta y sobre todo desigual; una riqueza inmensa convertida en grilletes para los desposeídos; una subordinación identitaria pigmentada por cobrizos, negros y luego amarillos; una simbiosis de racismo-cultura que se impuso sobre los colonizados (y que después se reprodujo entre ellos, dirigiéndose contra ellos); el espejo en el cual nuestra sociedad puede contemplar sus propios rasgos.

Al estilo de Eric Wolf, quien abrió su *Europa y la gente sin historia* con el capítulo dedicado a “el mundo en 1400”, Enrique Semo lo hizo con “América 1491: el factor aislamiento”. Éste impidió el desarrollo de inmunidades frente a las “epidemias euroasiáticas y africanas”, que durante siglos castigaron al Viejo Mundo (la peste negra, que diezmó la población europea a una tercera parte) causando “una hecatombe unilateral sin precedentes durante la conquista de América” (2019: 132). No obstante, también creó estrechos lazos de comunidad, solidaridad e igualdad: “La ausencia de formas de explotación y de dominio”, analiza Semo a propósito de las comunidades arcaicas basadas en el parentesco, “creaban un ambiente de libertad

que llevó a estas tribus a defender su modo de vida y su independencia con una valentía y una perseverancia sin límites” (2019: 92). Eso será vital para entender la resistencia de los pueblos.

Ese mundo mexica que terminaba en las costas del Golfo de México y el Pacífico, en los límites de Mesoamérica y las selvas de Centroamérica, estaba rodeado por dos grandes bloques naturales: los desiertos de Aridoamérica, y en particular el de Chihuahua, y las selvas de Centroamérica. El factor aislamiento, por un lado, y el factor natural, por el otro, crearon los marcos geográficos de las formaciones sociales y funcionaron como actores colectivos del paisaje social.

En el segundo tomo, Semo estudia la conquista del inmenso territorio en el que vivían todos los pueblos originarios y al cual los españoles llamaron Nueva España. “No hay en el pasado antiguo nada que se le asemeje, y deja de existir sólo consumada la independencia” (2019a: 11), escribió el autor. Para él, la presencia de los europeos modificó profundamente la geografía humana indígena, pero no la eliminó. “La historia prehispánica no se interrumpió, no cesó con la llegada de los españoles [...] Éstos desembarcaron en ella y la utilizaron en su provecho. También elites indígenas trataron de aprovechar la llegada de los europeos en su favor” (2019a: 19). Por tanto, los actores del teatro de la conquista no son dos, como solía presentarse en la historia que se nos contaba cuando éramos niños: españoles todopoderosos y cándidos indígenas.

Es más, para él los símbolos de la nación mexicana son representativos solamente de los mexicas o aztecas. “Los mitos que la rodean se manifiestan en el águila, la serpiente y el nopal mexica que están en todos los símbolos nacionales actuales con un sentido fundacional”, escribió “pero para muchos pueblos indígenas no significan eso y para los africanos y los mestizos menos aún” (2019a: 19). A propósito de las dimensiones de la identidad patriótica, Semo afirma:

El concepto criollo de nación mexicana poco tiene que ver con los verdaderos orígenes y la historia de la nación moderna. La inclusión plena del norte chichimeca y el sur cambia completamente la historia de la conquista” (2019a: 19-20).

Dedicado a la conquista de la Nueva España, el segundo tomo explica las causas que la hicieron posible, sus dimensiones geográficas y alcances civilizatorios, pero también su reverso: la resistencia, en una serie de formas y estrategias. Es la historia de la caída del centro mesoamericano y de la resistencia de los hijos del Gran Septentrión (Aridoamérica) y del Sur-Sureste novohispanos.

En 1521, Tenochtitlán, la portentosa capital del imperio mexica, era tomada por los españoles y con ello los pueblos sometidos al dominio azteca “se liberaron y recobraron su dispersa autonomía” (2019a: 15). Durante el periodo posclásico (1200-1521), el centro mesoamericano fue el escenario de una exacerbación de la actividad bélica y el ascenso al poder de los guerreros. Los mexicas construyeron su imperio conquistando a numerosos pueblos que los odiaban profundamente y se sublevaron cuando la llegada de Cortés y sus tropas les dio la oportunidad. Por ello, el imperio azteca no cayó por la creencia en el mito de Quetzalcóatl ni por el genio de Hernán Cortés y la acción de los ejércitos españoles (entre 1529 y 1570 no había más de 8 000, o máximo 17 000 españoles), sino por la gran rebelión de 1519: la de los pueblos sojuzgados, y su pacto con los españoles. El desmoronamiento del Imperio azteca, cuya preeminencia en el centro duró poco más de un siglo, tuvo entre los indígenas a uno de sus más grandes actores (la “alianza anti-azteca”, le llamó Semo). “Fue así como en la toma de Tenochtitlan participaron 200 mil indígenas y apenas 700 españoles [...] Fue una guerra de indígenas oprimidos por los aztecas contra los aztecas” (2019b).

Con la intención de esquivar la visión lineal de la conquista, el autor dividió su estudio en tres superáreas, para así observar las originalidades de cada una. En las tres, la geografía juega un rol fundamental en la conformación de las actividades económicas y las formaciones sociales y políticas. El norte minero, ganadero y misional: el Gran Septentrión o Aridoamérica; el centro o Anáhuac y el Sureste señorial y agrícola; estas últimas pertenecen a Mesoamérica. Cada una constituye unidades diferentes, cada una tiene un tiempo y un espacio propios y, por ende, su historia debe contarse por separado. En cada una de ellas, la peculiaridad de la conquista “marcará profundamente el régimen colonial que sobre ellas se levanta” (2019a: 28).

En Aridoamérica, como en Yucatán, la naturaleza propició enormes espacios libres, regiones de refugio y emancipación, de dominio inestable y precario. “Tierras de refugio, de indígenas libres, pueblos permanentemente en guerra que no logran ser conquistados [...] pero con los cuales hay intercambios desiguales, campañas de esclavización y acuerdos transitorios de todo tipo” (2019a: 28). Enrique Semo, quien durante años impartió clases en las universidades de Ciudad Juárez y Albuquerque, está familiarizado con las formas de resistencia armada de los apaches, chichimecas o comanches (cuyo territorio de 625 000 kilómetros cuadrados era más grande que toda la América Central), quienes opusieron una tenaz resistencia, mas no lograron articular una rebelión de mayores dimensiones que pusiera fin al orden colonial.

De ahí que las rebeliones indígenas durante la colonia fueran “guerras de baja intensidad” (2019a: 17), el desafío a una soberanía no totalmente vencida, y la rup-

tura de una sumisión inicial debido a existencias incumplibles. “Podemos hablar en términos modernos de una guerra de *baja intensidad*”, califica Semo, “no como lo indica el sentido actual del término, como una estrategia planificada, sino como resultado de las particularidades militares de los contendientes” (2019a: 35). Ante el desafío, los españoles se adaptaron, crearon instituciones y prácticas militares: presidios, destacamentos, entrenamientos nuevos para sus soldados. Así, junto a la lógica de contención militar llegó la persuasión política: negociaciones, pactos, regalos, ofertas de misiones. De esta manera se alternaba la represión con la persuasión y se aminoraba la fragilidad del control sobre el territorio.

Dentro de esa estructura de dominación colonial, Semo señala que apaches, comanches, coras, tecuales y mixtecos, aunados a itzaes, mopanes, lacandones, cehaches, chanes y canules en el Gran Septentrión y el Sur-Sureste, poblaron gigantescas “zonas de emancipación que son un ejemplo de la conquista inconclusa [...], el dominio precario, que destaca la huida como mecanismos de resistencia, de la posibilidad de inventar un espacio de libertad fuera o al margen del dominio colonial” (2019a: 29). El solo hecho de escapar a esas zonas alteraba el régimen de dominación colonial que fijaba al hombre a la tierra. “En vez de eliminar o desplazar a los indígenas con el fin de disponer de espacios *vacíos*, el imperativo era *reducirlos a pueblos manejables*. Es decir, congregarlos en establecimientos de nueva planta que facilitaba su conversión y explotación” (2019a: 33). No obstante, aunque esta resistencia no quebraba las estructuras de dominación colonial, sí las desafiaba; en esos espacios, regiones y geografías, los indígenas podían reconstruir sus formas de vida y su sentido de libertad e igualdad, haciendo que el dominio español fuera precario e inestable.

En el periodo independiente se desató una nueva embestida contra las tierras de los pueblos de indios: tierras, aguas y bosques, salvaguardados por las cédulas reales, fueron expropiadas por multitud de ranchos, haciendas o fincas. Bajo la idea del progreso y el desarrollo nacionales, los liberales consideraron que las tierras en manos de las comunidades indígenas (y también las de la Iglesia) debían servir para afianzar el programa triunfante. Durante el siglo xx, e incluso en nuestros días, se ha preservado la misma visión: los megaproyectos del istmo de Tehuantepec y el Tren Maya son una nueva cara del viejo programa.

Las reflexiones de Semo sobre la construcción de “espacios de libertad”, “zonas de emancipación” indígenas, dentro del orbe colonial y como resultado de éste, invita a pensar en las resistencias actuales de los pueblos originarios a propósito de la defensa del territorio y la autonomía. En ese sentido, Semo escribió que desde la desaparición del Partido Comunista Mexicano (PCM), hace casi 40 años: socialismo, comunismo, poscapitalismo o altermundismo “tienen presencia en México sólo en

el movimiento comunitario del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y algunas expresiones menores como el Movimiento Comunista Mexicano” (Semo, 2020). Hace medio siglo que la izquierda predominante olvidó ser anticapitalista.

El zapatismo, expresión de la izquierda anticapitalista y eje de gravitación del Consejo Nacional Indígena (CNI) –a su vez, órgano de articulación de los pueblos originarios de México–, ha sostenido que el enemigo de la humanidad es el capitalismo y debe ser combatido, aun cuando las crisis cíclicas preconicen su muerte. Los zapatistas le han asemejado a la Hidra de Lerna, porque cuando una de sus cabezas era cercenada en realidad se fortalecía, y se ha regenerado en formas insospechadas: no solo como derechas pro-neoliberales y represoras, sino como gobiernos progresistas que llegaron al poder con enorme legitimidad, cuyo discurso y políticas anti-neoliberales han profundizado el capitalismo.

En esta época, mientras “se destruyen los territorios y se despueblan”, para así “reconstruir y reordenar” de acuerdo con “las leyes del mercado”, según escribió el entonces Subcomandante Insurgente Marcos –en un tono que recuerda los pasajes de Semo sobre el reasentamiento de los pueblos–, “todos somos el enemigo a vencer” (Marcos, 2017: 156, 157). ¿Todos? La humanidad, la naturaleza y todas las posibilidades de crear un mundo para la vida. Para alterar este caótico curso destructivo, la rebeldía a escala planetaria es la medida de nuestras ilusiones.

La resistencia de los pueblos originarios es la afirmación de la vida ante la destrucción de las formas de vida. Es resultado de una creatividad social extraordinaria cuyo objetivo es crear un hecho inédito en términos de cambio social a gran escala: la emergencia de otro mundo. Semo invita a cuestionarnos si en verdad la resistencia es ese instante en el cual se interrumpe la destrucción del mundo; si en el pasado se ha sembrado la semilla de la cual florecerán los futuros inéditos, los mundos posibles.

Referencias bibliográficas

Marx, Karl

2000 *El capital*, tomo I. vol. 3, México, Siglo XXI editores.

SEMO, Enrique

1980 *Historia del capitalismo en México. Los orígenes. 1521/1763*, México, Era.

SEMO, Enrique

2006 *Los orígenes. De los cazadores y recolectores a las sociedades tributarias. 22,000 a.C.-1,519 d.C.*, México, Océano.

SEMO, Enrique

- 2019 *La Conquista. Catástrofe de los pueblos originarios. I. Los actores: amerindios y africanos, europeos y españoles*, México, Siglo XXI Editores/Facultad de Economía-Universidad Nacional Autónoma de México.

SEMO, Enrique

- 2019a *La Conquista. Catástrofe de los pueblos originarios. I. La invasión del Anahuac, Gran Septentrión y Sur-Sureste*, Siglo XXI Editores/Facultad de Economía-Universidad Nacional Autónoma de México.

SEMO, Enrique

- 2019b “Enrique Semo dinamita el mito de que la Conquista terminó en 1521”, entrevista de Mónica Mateos-Vega, *La Jornada*, 7 de octubre.

SEMO, Enrique

- 2020 “Socialismo para el siglo XXI”, *La Jornada*, 5 de enero.

Subcomandante Insurgente Marcos

- 2017 *Escritos sobre la guerra y la economía política*. Sergio Rodríguez Lascano (comp.), México, Pensamiento Crítico Ediciones.

CARLOS ALBERTO RÍOS GORDILLO

.....

Historiador titulado por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Chiapas (FCS-UNACH), en San Cristóbal de Las Casas; es maestro y doctor en Historia por la Universidad Autónoma Metropolitana (Unidad Iztapalapa). Actualmente, es profesor-investigador titular en el Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, adscrito al área de Investigación: “Análisis Sociológico de la Historia”. Es “Perfil Deseable” (PRO-DEP-SEP), Coordinador del Eje Curricular de SocioHistoria (División de Ciencias Sociales y Humanidades, UAM-A) y miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI-Conacyt) Nivel I. Entre sus obras recientes cabe citar: *Las formas de la comparación: Marc Bloch y las ciencias humanas. Ensayo de morfología e historia*, Barcelona, Anthropos Editorial, México: UAM-Iztapalapa, 2016 (col. Pensamiento Crítico/Pensamiento Utópico, 220). Sus líneas de investigación se configuran en torno al estudio del Pensamiento crítico e Historiografía contemporánea, y por otro lado, Movimientos sociales y movimientos antisistémicos.



IZTAPALAPA

Agua sobre lajas

.....

Arciniega, Rosa Silvia, 2018, *Reestructuración productiva de la industria automotriz en el Estado de México 1994-2016*, colección Tirant humanidades, Tirant Lo Blanch/Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, México, ISBN UAM: 978-607-28-1166-9

.....

BEATRIZ DEL SOCORRO TORRES GÓNGORA
 Centro de Investigaciones Regionales "Dr. Hideyo Noguchi"
 Universidad Autónoma de Yucatán
 torresgbety@gmail.com y tgongora@correo.uady.mx
 ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6131-0385>

ISSN-0185-4259; e- ISSN: 2007-9176

DOI: <http://dx.doi.org/10.28928/ri/902021/rl2/delsocorrotorresb>

A primera vista, la obra *Reestructuración productiva de la industria automotriz en el Estado de México 1994-2016*, de Rosa Silvia Arciniega, podría incluirse en la extensa literatura ocupada en documentar y analizar los procesos de reestructuración productiva en una rama de actividad, en este caso, la industria automotriz; tales estudios abundaron a finales de los ochenta y a lo largo de los años noventa.

En México, los procesos de reestructuración productiva fueron implementados por las empresas, principalmente manufactureras, con el fin de responder a los cambios en la demanda de productos; dicho cambios fueron propiciados en parte por la transición del modelo sustitutivo de importaciones hacia el modelo secundario exportador. El vuelco hacia el mercado externo y sus cada vez mayores exigencias de variedad y calidad en los productos, productividad y competitividad en sus formas de operación cuestionaban el funcionamiento de los sistemas de producción y sus diversos componentes: tecnología, organización de la producción y del trabajo, relaciones laborales, perfiles ocupacionales, gestión de recursos humanos y las culturas organizacionales, laborales y sindicales.

La reconversión productiva de ese momento estuvo orientada principalmente a sustituir algunos de los principios tayloristas fordistas, ampliamente reconocidos por su rigidez, adoptando medidas toyotistas que apuntaban a flexibilizar sus diferentes ámbitos. La mayoría de los estudios con la temática de la reestructuración productiva se encargaron de documentar las transformaciones que provocaba la adopción de los principios toyotistas a cambio de los tayloristas y sus efectos en la organización y los actores productivos; a evidenciar la parcialidad de las transferencias; a cuestionar la inviabilidad de la sustitución aséptica, tal cual, de un modelo por otro sin reconocer la influencia de las características de la unidad productiva y de las relaciones de fuerza existentes entre los diversos actores productivos. Tal vez, la distinción más importante de estos procesos reestructuradores es que generalmente se concentraron en el piso de la producción, dejando fuera otros ámbitos de la empresa y del contexto en el que se encontraban insertas.

Sin embargo, al adentrarnos en la lectura del texto de Arciniega emergen varias cuestiones que difieren de esa primera oleada de investigaciones orientadas a dar cuenta de los procesos reestructuradores en las empresas. A diferencia de los estudios pioneros, centrados en documentar los cambios y sus consecuencias en los actores, principalmente a nivel del proceso de trabajo, la obra de Arciniega, adicionalmente, recupera el contexto en el que se desenvuelven las empresas, en virtud de los elementos explicativos que ahí se encuentran, poniendo especial atención en el contexto local y sus instituciones.

Otro componente innovador en la investigación de la doctora Arciniega es la inclusión que hace del funcionamiento de las plantas proveedoras, en articulación con las plantas terminales; las primeras dedicados a suministrar los componentes a las segundas, evidenciando con ello la complejidad y los riesgos que enfrenta la industria automotriz que actualmente opera bajo nuevos mecanismos, propios de la producción flexible, como el justo a tiempo y la calidad total, mecanismos introducidos en los procesos reestructuradores de los ochenta. En el marco del acelerado cambio tecnológico, suscitado en las últimas décadas, la organización productiva de la industria automotriz también se modifica, ahora utiliza las redes o nodos productivos y, al interior de las plantas, el llamado sistema modular, aspectos de los que también da cuenta el texto en cuestión.

De esta manera, la autora aborda la reestructuración productiva contemporánea de la industria automotriz que en su búsqueda de competitividad cruza fronteras e incursiona en nuevos territorios, o bien profundiza su presencia en los espacios pioneros. En este caso, se ocupa de esta rama industrial ubicada en el Estado de México, definiendo la temporalidad del estudio a partir de la firma del Tratado de

Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá (1994) hasta el año 2016. Su abordaje contempla dos niveles: el contexto impactado por una nueva división internacional del trabajo junto con la organización de redes productivas; y un segundo nivel que corresponde al interior de las plantas, donde examina los sistemas productivos mediante el concepto de configuraciones sociotécnicas, término propuesto y desarrollado por De la Garza (1998) que ahora se retoma en una investigación más amplia sobre industria automotriz (De la Garza y Hernández, 2018) de la cual formó parte el proyecto de Arciniega y el libro que nos ocupa constituye uno de los productos.

Las llamadas configuraciones sociotécnicas si bien contemplan los elementos mencionados anteriormente para los sistemas productivos, también incluye otros. La combinación de tecnología, organización de la producción y del trabajo, relaciones laborales, gestión de la fuerza de trabajo, perfiles ocupacionales y culturas laborales impacta a su vez a los sujetos, sus interacciones en el piso de la producción y sus relaciones de empleo, temáticas de suma importancia que la autora documenta y discute muy bien en el texto. Cabe señalar que, en mi opinión, el término configuración acepta mezclas variadas de los factores constitutivos, en medidas también diferenciadas, lo que permite abordar de forma amplia problemas complejos y de manifestaciones heterogéneas como el que ocupa a la autora en esta obra.

Se trata de un estudio que vincula procesos macro con casos micro, con lo que se muestra la complejidad de la problemática. El manejo de fuentes estadísticas en combinación con un minucioso trabajo empírico en las plantas seleccionadas y sus actores, así como una revisión teórica pertinente y actualizada, le permiten construir sólidas argumentaciones, pero también identificar nuevos campos de estudio y preguntas de investigación para la tan cambiante realidad de la industria automotriz que opera en el país. Como en toda obra de este tipo, quedan temas de gran importancia señalados que requieren profundizarse, es el caso de la participación femenina en esta rama industrial, el crecimiento del componente tecnológico en los procesos productivos y su impacto psicosocial en los trabajadores, la demanda de la implicación subjetiva de los trabajadores, entre otros.

La autora desarrolla con suficiencia y pericia la propuesta que anuncia desde las primeras páginas del libro; asimismo, hay que agradecerle la lectura guiada de la temática desarrollada al enunciar en cada uno de los tres capítulos el objetivo de este, la metodología adoptada, las fuentes y los resultados. Finalmente, concluye dando respuestas puntuales y fundamentadas a las preguntas planteadas en la propuesta inicial y a lo largo de cada capítulo. En síntesis, el libro ofrece un panorama de las transformaciones que se están sucediendo en el piso de la producción de las plantas tanto proveedoras como terminales de la industria automotriz, ubicadas en el Estado

de México, al influjo de los cambios en el contexto en el que se encuentran insertos. Se trata de renovados procesos de reestructuración productiva orientados hacia la flexibilidad que implica la adopción de diversos elementos del modelo toyotista.

El libro también aporta a los estudios regionales y de historia económica, pues la presencia de la industria automotriz en la entidad mexicana data de los años sesenta y su importancia en términos de empleo para sus habitantes es innegable. Abona también al conocimiento de la rama automotriz en México y sus transformaciones al influjo de la globalización. Actualmente este constituye uno de los subsectores de mayor importancia para la economía nacional, aunque sus contribuciones al empleo y al desarrollo de las regiones donde se localiza sean controvertidas, en términos de la calidad del empleo que genera y su encadenamiento con empresas nacionales.

Referencias bibliográficas

De la Garza, Enrique (coord.)

1998 *Modelos de industrialización en México*, México, Plaza y Valdés/Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.

De la Garza, Enrique y Marcela Hernández (coordinads.)

2018 *Configuraciones productivas y laborales en la tercera generación de la industria automotriz terminal en México*, México, Miguel Ángel Porrúa/Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.

BEATRIZ DEL SOCORRO TORRES GÓNGORA

.....

Desde inicios de los años ochenta es profesora investigadora de la Unidad de Ciencias Sociales, del Centro de Investigaciones Regionales "Dr. Hideyo Noguchi" de la Universidad Autónoma de Yucatán. Es doctora en Estudios Sociales, en la línea de Estudios Laborales, por la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa; Maestra en Sociología del Trabajo por la misma universidad. También es licenciada en Economía por la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de Yucatán.

Es miembro de la Asociación Mexicana de Estudios del Trabajo, misma que presidió durante el periodo 2006-2008. También miembro de la Asociación Latinoamericana de Estudios del Trabajo. Las líneas de investigación que ha desarrollado son: trabajo femenino: su distribución ocupacional y sectorial en la economía

yucateca, en los procesos productivos de la IME; modernización productiva y trabajo en la industria de alimentos y bebidas; el trabajo en los servicios, en la IME; escasez y precarización laboral en Yucatán; informalidad; trabajo juvenil y de personas de la tercera edad, entre otros. Sus correos electrónicos son: torresgbety@gmail.com y tgongora@correo.uady.mx



IZTAPALAPA

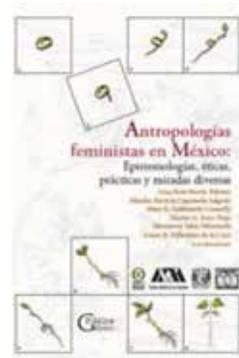
Agua sobre lajas

NOVEDADES EDITORIALES

.....

BERRIO PALOMO, Lina Rosa; CASTAÑEDA SALGADO, Martha Patricia; GOLDSMITH CONNELLY, Mary R.; RUIZ-TREJO, Marisa G.; SALAS VALENZUELA, Monserrat; VALLADARES DE LA CRUZ (2020) Laura R., *Antropologías feministas en México: Epistemologías, éticas, prácticas y miradas diversas*. Ed. Bonilla-Universidad Nacional Autónoma de México-Consejo Editorial de Ciencias Sociales y Humanidades, UAMI-UAMX, México, ISBN UAM: 978-607-28-1847-7, ISBN UNAM: 978-607-30-3433-3, ISBN Bonilla Artigas: 978-607-8636-85-3

Antropologías Feministas en México: Epistemologías, éticas, prácticas y miradas diversas constituye un esfuerzo colectivo que plasma una poderosa conversación entre antropólogas de varias instituciones, regiones y generaciones. A través de 20 capítulos se abordan desde los modelos epistemológicos surgidos en los años 80, hasta los acercamientos metodológicos, como el dialógico y el colaborativo. Se presentan trayectorias personales y temas abordados desde la perspectiva feminista, que dan cuenta de la persistencia de la cultura patriarcal y la violencia estructural que lesiona los derechos de las mujeres y de otros sujetos diversos, pero también se documentan expresiones de su agencia desde la academia, el activismo político, las organizaciones de la sociedad civil, los movimientos de mujeres indígenas, afrodescendientes, campesinas, LGTB+, entre otros; mostrando la vigencia del feminismo como una de las corrientes teórico-políticas más significativas de este milenio. La obra en su conjunto es una contribución a los debates actuales y al diálogo dentro y fuera de las ciencias antropológicas.



CHIHU AMPARÁN, Aquiles (2020), *Frames de la comunicación política Spots de las campañas presidenciales 2000-2018*. Ed. Gedisa-Consejo Editorial de Ciencias Sociales y Humanidades, UAMI, México, ISBN 978-607-28-1911-5



En este libro se propone el modelo de los frames de la comunicación política para el análisis del discurso de diferentes actores: políticos, periodistas y movimientos sociales. Esta perspectiva teórico-metodológica transdisciplinaria, significa un retorno a los clásicos de la sociología y la comunicación política, destacando la centralidad del concepto de marco o frame como piedra angular en el desarrollo de una teoría de la comunicación. Los frames constituyen formas de lenguaje e imágenes mentales que se encuentran en la base de todo proceso comunicativo. Se parte de la premisa de que el framing es un proceso simbólico de construcción y comunicación de significado, que se lleva a cabo mediante el uso de esas formas de lenguaje e imágenes mentales en los textos comunicativos. El modelo se aplica a los spots de los candidatos ganadores en las elecciones presidenciales en México del 2000 al 2018. El modelo permite analizar la estructura, arquitectura o anatomía de los spots políticos televisados, tanto en el framing de la campaña presidencial (inicio y cierre de campaña, imagen, ataque, defensa, problema, solución del problema) como en el framing audiovisual (framing visual, verbal y sonoro).

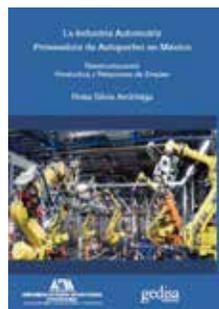
ARCINIEGA, Rosa Silvia (2020), *La Industria Automotriz Proveedora de Autopartes en México Reestructuración Productiva y Relaciones de Empleo*. Ed. Gedisa-Consejo Editorial de Ciencias Sociales y Humanidades, UAMI, México, ISBN 978-607-28-1912-2

Este libro tiene como objeto de investigación a la industria de autopartes en México, analizando sus procesos de reestructuración productiva en diferentes niveles, desde una perspectiva de Región y desde las propias plantas autopartistas. El objetivo es indagar tendencias de procesos de descentralización productiva y en la política global de proveeduría.

El estudio cubre el periodo 1994-2020, del TLCAN, ahora TMEC. Se resalta el nuevo rol del segmento de la industria proveedora de autopartes, quinta productora a nivel mundial y que concentra el 89.4% del empleo de la industria automotriz en México, cifras que evidencian su importancia estratégica. El tema de las proveedoras de autopartes también es muy importante pues actualmente se le vincula a la tendencia de automatización de procesos (I 4.0).

Las proveedoras de autopartes no pueden ser analizadas en profundidad sin contemplar un enfoque regional, pues es una industria sumamente integrada en los tres países del TMEC. Se resalta la estrategia global de manufactura en otras regiones, tal como Europa del Este, caso que es mostrado no tanto como un estudio comparativo, pero sí como referencia para comprender lo que pasa en otros países emergentes.

También se profundiza en el nivel de las plantas, a través de los mercados internos de trabajo, considerando temáticas como cultura organizacional, riesgos psicosociales y re segmentación del mercado de trabajo. El análisis que aborda el libro se inserta en el debate sobre las tendencias a la convergencia o a la divergencia en los modelos productivos y en las relaciones de empleo.



DE LA GARZA, Enrique y HERNÁNDEZ Marcela (Coordinadores) (2020), *Configuraciones Productivas y Circulatorias en los Servicios y Trabajo no Clásico: Fundamentos teóricos y estudios de caso*. Ed. Gedisa-Consejo Editorial de Ciencias Sociales y Humanidades, UAMI, México,

ISBN 978-607-28-1914-6



Este libro se inscribe en la polémica actual acerca de la conceptualización y formas de análisis del sector servicios más allá de las consideraciones de verlos como la producción de intangibles. Específicamente está ubicado en la línea de pensamiento que inauguró Hirschfeld (1980) con su propuesta de Trabajo Emocional, que luego se siguió con la propuesta de Trabajo Estético, con el cognitivo, el moral, el interactivo, el subjetivo, el inmaterial. Desde hace algunos años, el Dr. Enrique de la Garza propuso el concepto de Trabajo no Clásico. En particular enfocado en aquellos servicios que implican la interacción cara a cara o en forma virtual, entre empleados y clientes. De tal manera que en el proceso inmediato de producción, sea capitalista o no, aparece un tercer actor, que es el cliente y cuya presencia es indispensable en la generación de estos servicios. Por otro lado, muy recientemente ha habido intenciones de usar el concepto de Modelo de Producción para los servicios y han aparecido nuevos conceptos como el de Disneyficación, Siliconización, etc., que no se habían articulado con la línea del trabajo no clásico. En este libro se trata de hacer esta articulación, intentando una Teoría unificada del Trabajo no Clásico con la de las Configuraciones Productivas, que preferimos al de Modelo Productivo.

Este libro incluye una Introducción y dos capítulos teóricos referidos al Trabajo no Clásico, a las Configuraciones Productivas y a sus posibles articulaciones. Seguidos de estudios de caso, como los del trabajo para uber, de los taxistas, vagoneros, meseros de bares, streamers de videojuegos, despachadores de gasolina y estatuas humanas. Al final se incluye un capítulo en el que se emprende la tarea innovadora de articular el trabajo clásico en automotriz, Bimbo, Telcel y Banamex con los concesionarios, los servicios de atención a clientes, las sucursales bancarias y las tiendas al menudeo, bajo el concepto de reconstruir la configuración de configuraciones (valga el pleonismo) entre trabajo no clásico y clásico.

IZTAPALAPA Revista de Ciencias Sociales y Humanidades



Títulos recientes

88. Historia y cultura

89. Retos de los estudios literarios

Informes: 5804-4755

Acceso abierto: <http://revistaiztapalapa.izt.uam.mx/index.php/izt/issue/archive>



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD IZTAPALAPA Consejo Editorial de Ciencias Sociales y Humanidades

Iztapalapa Revista de Ciencias Sociales y Humanidades,
nueva época, año 42, núm. 90, se terminó de imprimir
en enero de 2021 en Ediciones del Lirio,
S.A. de C.V., Azucenas 10, col. San Juan
Xalpa, del. Iztapalapa 09850,
Ciudad de México. El tiro fue
de 500 ejemplares.

