

# Soluciones al problema

## La gestión de la seguridad pública en palabras

Miguel Quintana-Navarrete y Gustavo Fondevila

La premisa de este artículo es que tanto los problemas sociales como sus soluciones (intervenciones) son contruidos socialmente, y que la validez de éstos depende en buena medida del poder de la persona u organizaciones que activamente los fabrican y los sostienen. El artículo analiza la construcción de las diversas soluciones al problema de la delincuencia que favorecieron los presidentes mexicanos Ernesto Zedillo (1994-2000) y Vicente Fox (2000-2006), que encabezaron las administraciones más cercanas a la transición mexicana a la democracia. A través de un análisis sistemático de sus discursos se concluye que algunas de esas soluciones pueden ser explicadas por las teorías y los conceptos criminológicos que diversos autores han desarrollado en otros contextos, principalmente en el caso del presidente Fox. Este periodo de transición puede significar una incipiente tendencia en México hacia el diseño de intervenciones de control y prevención del delito de características posmodernas.

*Palabras clave:* análisis de discurso, control delictivo, criminología posmoderna, construcción social, seguridad pública.

### *Solving the Problem: The Management of Public Security in Words*

This article's premise is that both social problems and their solutions (interventions) are socially constructed, and that their validity depends to an important degree upon the power wielded by the person or organizations that actively fabricate and sustain them. The article analyzes the construction of the diverse solutions to the crime problem favored by the Mexican presidents Ernesto Zedillo (1994-2000) and Vicente Fox (2000-

---

\*Miguel Quintana-Navarrete es estudiante del doctorado en sociología de la Universidad de Harvard, Estados Unidos. Correo-e: mquintananavarrete@fas.harvard.edu. Gustavo Fondevila es profesor investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE). Tel: 57 27 98 00, ext. 2844. Correo-e: gustavo.fondevila@cide.edu. Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE), Carretera México-Toluca 3655, Lomas de Santa Fe, 01210, México, D.F.

Artículo recibido el 18 de diciembre de 2012 y aceptado para su publicación el 6 de noviembre de 2014.

2006), heads of the administrations more closely related to the Mexican transition to democracy. Through a systematic analysis of their speeches it is concluded that some of these solutions can be explained by the criminological theories and concepts that some authors have put forth in other contexts, mainly in the case of President Fox. This transitional period may signal an incipient tendency in Mexico towards the design of crime control and prevention interventions with postmodern characteristics.

*Keywords:* discourse analysis, crime control, postmodern criminology, social construction, public safety.

## INTRODUCCIÓN

“La política pública está hecha de palabras”  
Giandomenico Majone, (1997, 35).

En muchos países occidentales, la década de 1980 significó la consolidación de una transformación en la racionalidad política, económica y social dominante (Miller y Rose, 2008). En el terreno de la seguridad pública, el nuevo paradigma de “liberalismo avanzado” estuvo acompañado de transformaciones muy importantes en la concepción, diseño e implementación del control delictivo (O’Malley, 1999, 2010; Garland, 2001; Simon, 2007; Bell, 2011). Vogel (2007, 14) las ha resumido al señalar que han implicado un incremento de “punitividad, un rol más activo por parte del público, una mayor influencia de los medios de comunicación, una postura de cambio constante ya sea a través de actos legislativos o de aplicación de la ley, una preocupación por los riesgos, y un énfasis en el manejo de las que son percibidas como posibles amenazas de daño”.

Dicho cambio tuvo impacto en Latinoamérica, y México no fue la excepción. Además, durante estos cambios internacionales, afrontó su propia transición democrática. En este contexto, el ensayo busca investigar la influencia de la transición democrática en la elaboración de políticas públicas sobre el control delictivo, y se pretende analizar dicha influencia a través de los discursos presidenciales durante el periodo de recambio en el poder ejecutivo (1994-2006).

Este documento se basa en la premisa de que el diseño, la elaboración y la implementación de intervenciones de política pública sobre el control

delictivo no son cuestiones exclusivamente “técnicas”, sino que están necesariamente conectadas con consideraciones políticas, es decir, con la forma de gobierno (Scheingold, 1998, 875). La gobernanza es básicamente una “actividad problematizadora” (Miller y Rose, 2008, 61). Esto significa que la idea y la práctica de “gobernar” se concentran en torno de la solución de ciertos problemas, los cuales no están “dados”, esto es, no tienen una existencia “objetiva” ajena a la forma en que son pensados, sino que tienen que ser contruidos, “problematizados” por el propio gobierno (Miller y Rose, 2008, 14-16). Y la forma en que son contruidos determina hasta cierto punto las políticas públicas propuestas para su solución (Cejudo, 2008; Miller y Rose, 2008).

Por lo tanto, se asume que puede haber tanto continuidades como rupturas en la construcción discursiva de ciertos temas como “problemas” en cada gestión, que de ellas dependerán las respuestas diseñadas y, además, que tanto problemas como soluciones tienen un componente político de gobernanza. Precisamente, la idea es trazar esas construcciones discursivas y determinar la medida en que pueden ser explicadas por el cambio democrático. Aunque el ensayo no está enfocado en las distintas “problematizaciones” (Fondevila y Quintana, 2013) sino en las soluciones propuestas por cada gobierno a partir de los discursos presidenciales. El estudio de los discursos presidenciales permite un acercamiento empírico a las ideas de cada gobierno, así como a las continuidades temáticas y las rupturas. No se trata de estudiar la psicología individual del presidente o de sus pensamientos privados o subjetividad individual. En esos discursos presidenciales se asume la presentación oficial de la ideología del gobierno, su percepción del Estado, de la nación y de las políticas públicas.<sup>1</sup> Lo que los presidentes declaran en sus discursos es la voz pública del gobierno (independientemente de la opinión personal del propio presidente).

<sup>1</sup> Los presidentes mexicanos no escriben sus propios discursos y rara vez tienen oportunidad de verlos antes de la conferencia. Es un hecho bien conocido que especialistas en varios campos escriben dichos discursos siguiendo los lineamientos políticos del poder ejecutivo (Plan Nacional de Desarrollo, etcétera).

## LITERATURA

Las nuevas políticas propuestas por la criminología de la posmodernidad (Garland, 2001; Bell, 2011) se pueden resumir del siguiente modo:

1. Programas de prevención basados en la vigilancia, en la prevención situacional del delito y en la participación de la comunidad, como las iniciativas de “Safer Cities” o “Neighborhood Watch” (Zedner, 2009, 72-77; O’Malley, 2010, 27)
2. Énfasis en una aproximación “gerencial” a la seguridad pública, que implica una concepción sistémica cuyos objetivos son: generar un plan integral de acción y desplegarlo a través de la cooperación de distintas agencias de gobierno; crear indicadores de desempeño y de recolección de información para su evaluación de acuerdo con objetivos intrasistémicos, separados del efecto real de esas intervenciones en la sociedad y, en general, eficientar el sistema (Garland, 1996, 458-459; Bottoms, 1995, 24-25; Kemshall, 2003, cap. 2; Bell, 2011, 177-180).
3. La elaboración e implementación de intervenciones en materia de economía, salud, educación y desarrollo social con atención al efecto que pueden tener en la seguridad pública (Simon, 2007; Zedner, 2009: 44-48).
4. El uso de técnicas actuariales y cálculos probabilísticos como mecanismo para el manejo de poblaciones —especialmente las carcelarias— que evidencian una nueva preocupación con los riesgos que representan personas, lugares y conductas: “la nueva penología” (Feeley y Simon, 1992; Kemshall, 2003, cap. 2; O’Malley, 2010, 42-48).
5. La privatización de servicios de seguridad y carcelarios cuya extensión sugiere la creación de un “complejo de seguridad-industrial” (Loader, 1999; Zedner, 2006; Bell, 2011, 173-190).
6. Mecanismos en distintas áreas del sistema de justicia penal que han ocasionado un aumento de la punitividad y de la población penitenciaria, y en ocasiones la exclusión social de grupos estigmatizados (Kemshall, 2003, cap. 2). Por ejemplo, técnicas policiales conocidas como de “tolerancia cero” o “mantenimiento del orden”, derivadas de la teoría de las

“ventanas rotas” (Wilson y Kelling, 1982; Harcourt, 2001; Harcourt y Ludwig, 2006); “guías de sentencia” más estrictas para los jueces y magistrados que afectan la proporcionalidad de las sentencias, incluidas reglas para imponer sentencias mínimas obligatorias y sentencias indeterminadas (Bell, 2011, 24-31), y leyes para el manejo de los ofensores sexuales, como “Megan’s law” y “Sarah’s law” (Simon, 2000; Levenson, 2005).

Estas soluciones no pueden entenderse de forma aislada. Por ejemplo, el manejo eficiente de los recursos es uno de los factores que impulsa al sistema de justicia penal a la privatización de la seguridad. A su vez, la lucha por hacerse de una parte de los recursos presupuestarios estimula a las agencias a conectar sus temas de interés con el de la seguridad, cuya mayor politización le asegura presupuesto (Zedner, 2009, 44-48).

## METODOLOGÍA

La noción de “problematización” introducida anteriormente “asume que la realidad es construida socialmente” (Creswell y Miller, 2000, 125). Las “problematizaciones” no se dan en el vacío, sino que se construyen en su interacción con articulaciones de “racionalidades”, que a la vez ayudan a construir. Estas “racionalidades” o “programas” se entienden como formas específicas de pensar la realidad y su gobierno, de interpretarlos de tal manera que puedan ser analizados (Gordon, 1991, 3; Miller y Rose, 2008, 14-16; Lippert y Stenson, 2010, 477). A partir de ellas se crean “tecnologías” (políticas públicas), que se refieren a los mecanismos intelectuales y materiales empleados con la finalidad de transformar la realidad, esto es, de solucionar los problemas (Miller y Rose, 2008, 14-16, 63-65). Es decir, los programas plantean el problema, mientras que las tecnologías dan la solución.

Los programas y las tecnologías reclaman cierto conocimiento especializado (Miller y Rose, 2008, 62-63), y la cuestión del conocimiento está inextricablemente ligada a la de poder (Foucault, 1994, 1995; Oliver, 2010, caps. 2 y 3). Esto no sólo entraña que el conocimiento genere poder,

sino que mayor poder implica mayor capacidad de imponer “conocimiento”; es decir, que las construcciones teóricas y “problematizaciones” sobre las que descansan los programas y las tecnologías “pasen como conocimiento, independientemente de la validez del mismo (bajo cualquier estándar)” (Berger y Luckmann, 1966, 15).

Se estudian los discursos presidenciales precisamente porque el presidente de la República es el agente individual con más poder en México. Pese a la paulatina democratización, el Poder Ejecutivo es la cabeza del gobierno central de un sistema histórico e ideológicamente presidencialista (además, del poder simbólico: Bourdieu, 1991). El presidente es el “definidor primario” (Hier *et al.*, 2011, 267) o, más apropiadamente, el constructor primario de los problemas y tecnologías que despliega el gobierno. No obstante, ni siquiera el presidente puede asegurar la fijación de su “conocimiento” y su reproducción. Su adopción por otros agentes gubernamentales y la sociedad en general depende de muchos factores. En el fondo, los discursos presidenciales señalan apenas un “deseo de gobernar” de cierta manera (Miller y Rose, 2008, 71).

#### EL LENGUAJE Y EL ANÁLISIS CRÍTICO DEL DISCURSO (ACD)

La articulación de los programas de gobierno se hace a través del lenguaje, que por una parte es representativo y funge como medio transmisor de significados y, por la otra, tiene un carácter performativo, es decir, produce y consolida significados (Gee, 1999, 11-13; Cheek, 2004). Por eso el lenguaje es en sí mismo una “tecnología intelectual” (Miller y Rose, 2008, 30-32), por medio de la cual se construyen y presentan al público los programas de gobierno y también las acciones o intervenciones por medio de las cuales se desea afectar la realidad (Miller y Rose, 2008, 57).

En este estudio se utilizará la metodología del análisis crítico del discurso (ACD) (Fairclough, 1992, 1995; Fairclough y Wodak, 1997; Van Dijk, 2001, 2008). El ACD plantea una relación entre el ámbito social y el lingüístico como una interacción mutuamente constitutiva, en la cual las relaciones de poder desempeñan un papel sustantivo para la construcción y el

mantenimiento del “conocimiento” (Fairclough y Wodak, 1997, 387-392). El discurso es interpretado como una “práctica social”, lo que sugiere “una relación dialéctica entre un suceso discursivo particular y las situaciones, instituciones y estructuras sociales que la enmarcan” (Fairclough y Wodak, 1997, 367) e implica una perspectiva histórica y un énfasis en el contexto de la práctica discursiva (Fairclough y Wodak, 1997, 394-395). También tiene un componente textual que afianza la práctica discursiva a las construcciones gramaticales, el vocabulario empleado y la estructura del texto analizado (Fairclough, 1992, 75-78).

#### HALLAZGOS.

En términos de seguridad pública, la cuestión común construida de manera diferente en los discursos presidenciales de Zedillo y Fox es el aumento de la inseguridad. Esto incluye el incremento de la criminalidad, la violencia y la percepción de inseguridad. Sin embargo, deja fuera del análisis la delincuencia organizada y el narcotráfico, que son tratados como cuestiones independientes de los delitos comunes. A nivel de políticas públicas se pueden identificar cuatro áreas principales de intervención: *a)* marco normativo, *b)* coordinación interinstitucional, *c)* presupuesto y *d)* reforma policial.

ERNESTO ZEDILLO (1994-2000)

#### *Marco normativo*

La solución a la inseguridad debe comenzar con una transformación del marco normativo.

En el ya muy próximo periodo de sesiones del Honorable Congreso de la Unión, propondré penas más severas para los delitos más frecuentes y graves. Propondré que las penas por diversos crímenes que cometa una persona se puedan acumular, pues es necesario que los delincuentes sepan que cada vez que ataquen a la sociedad se estarán haciendo acreedores a todas, todas las sanciones correspondientes. En el

caso de los delitos de más peligrosidad y frecuencia, propondré que se supriman los beneficios de la preliberación de las cárceles y de reducción parcial de penas. Los criminales deben ser puestos a resguardo, en primer lugar, para proteger a la sociedad y para que paguen los delitos cometidos con penas acordes a los mismos. Por otra parte, apoyaré las iniciativas para imponer castigos mucho más severos contra delitos de carácter financiero y fiscal, que afectan la economía nacional y para proteger mejor a los usuarios de los servicios financieros.<sup>2</sup>

La primera reacción discursiva ante el aumento —o percepción— en los niveles de inseguridad es proponer distintas modificaciones legales. La más importante es el incremento de las penas para “los delitos más frecuentes y graves”. Pero además se debe evitar que se otorguen beneficios de preliberación y de reducción parcial de las penas a los presos. Estos beneficios atienden a la lógica del “ideal rehabilitativo” (Garland, 2001), que en el caso mexicano se consigna en el artículo 2 de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados<sup>3</sup> y en el artículo 84, fracción II, del Código Penal Federal.<sup>4</sup> La propuesta pretende alejar el sistema de justicia penal de esa racionalidad y acercarlo a una incapacitante-retributiva.

La razón de ser del sistema de justicia es “resguardar” a los criminales con dos finalidades: proteger a la sociedad y hacerlos “pagar” por los delitos que cometieron “con penas acordes a los mismos”. Por una parte, la retribución atiende a una necesidad expresiva de condenar moralmente al agresor, de ahí la utilización en el discurso zedillista del verbo “pagar”, sugiriendo el

<sup>2</sup> 26 de agosto de 1998. Distrito Federal. Presentación de la Cruzada Nacional contra el Crimen y la Delincuencia, Museo Nacional de Antropología.

<sup>3</sup> “El sistema penal se organizará sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente”; disponible en: [http://www.normateca.gob.mx/Archivos/66\\_D\\_3076\\_18-04-2012.pdf](http://www.normateca.gob.mx/Archivos/66_D_3076_18-04-2012.pdf) [fecha de consulta: 10 de diciembre de 2012].

<sup>4</sup> “Se concederá libertad preparatoria al condenado, previo el informe al que se refiere el Código de Procedimientos Penales, que hubiere cumplido las tres quintas partes de su condena, si se trata de delitos intencionales, o la mitad de la misma en caso de delitos imprudenciales, siempre y cuando cumpla con los siguientes requisitos: II.- Que del examen de su personalidad se presuma que está socialmente readaptado y en condiciones de no volver a delinquir”; disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9.pdf> [fecha de consulta: 10 de diciembre de 2012].



resarcimiento de una deuda para con la sociedad. Por la otra, la incapacitación señala una lógica instrumental de eliminación de riesgos para el público. Esta doble finalidad actualiza el nuevo “ideal punitivo”: “que el público sea protegido y sus sentimientos expresados” (Garland, 2001, 142).

La protección de la sociedad está basada en el manejo de riesgos cuya actualización se plantea como si fuera una cuestión exclusivamente de naturaleza técnica (Douglas, 1992, 1992a). Según la formación discursiva de Zedillo, el hecho de haber cometido un delito grave o frecuente es suficiente para que un individuo sea incapacitado por un largo periodo, bajo la presunción de que de no ser así cometerá más delitos. Este “riesgo” proviene no de cálculos matemáticos, sino de una condena moral-punitiva.

En este contexto, la flagrancia recibe particular atención porque precisamente es la figura que permite un accionar represivo rápido y directo de las fuerzas policiales. La idea es liberar a la flagrancia de los impedimentos legales que la obstaculizan para volverla una herramienta fácil, expedita y sin control judicial.

Este año promovimos reformas legales para modificar ciertos conceptos en la ley, por ejemplo, el de la flagrancia. Ya casi era indispensable llegar con notario al momento en el cual se estaba cometiendo el crimen, para poderle aplicar todo el rigor de la ley al criminal; era una situación francamente absurda, ridícula e injusta para las víctimas del crimen.<sup>5</sup>

Pero en realidad no existían “impedimentos legales” que limitaran el accionar de los cuerpos de seguridad con anterioridad a la reforma: la detención de un individuo en el momento de la comisión de un delito, o incluso cuando ha sido perseguido “material e inmediatamente después de haberlo ejecutado” siempre ha sido parte sustantiva de la figura de flagrancia. Lo que hace la reforma al añadir un segundo párrafo al artículo 267 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal es incorporar la figu-

<sup>5</sup> Distrito Federal. Entrevista concedida al programa 24 Horas de Televisa, residencia oficial de Los Pinos, 24 de agosto de 1996.

ra de “flagrancia equiparada”, que aumenta las facultades de la policía para detener a una persona sin que medie una orden de un juez.

Se equiparará la existencia de delito flagrante cuando la persona es señalada como responsable por la víctima, algún testigo presencial de los hechos o quien hubiera participado con ella en la comisión del delito; o se encuentre en su poder el objeto, instrumento o producto del delito; o bien aparezcan huellas o indicios que hagan presumir fundadamente su participación en el delito; siempre y cuando se trate de un delito grave así calificado por la ley, no haya transcurrido un plazo de setenta y dos horas desde el momento de la comisión de los hechos delictivos, se hubiera iniciado la averiguación previa respectiva y no se hubiese interrumpido la persecución del delito.<sup>6</sup>

Se transforma la noción de “flagrancia” hasta convertirla en un permiso explícito a las fuerzas policiacas para detener libremente sin la intervención de ningún otro poder del Estado.

Otro tema del cambio normativo es el rediseño institucional. La reforma de diciembre de 1994 comprendió diversos aspectos del sistema de justicia penal, entre ellos la institución más significativa de la procuración de justicia: la Procuraduría General de la República (PGR). El problema es la falta de autonomía institucional. Por este motivo, la PGR debe tener independencia funcional del poder político.

Desde el inicio de mi mandato esta convicción acerca de la importancia de la Procuraduría General de la República condujo a una serie de decisiones que no han tenido otro fin sino el de fortalecer a la institución; fortalecerla, en primer lugar, en algo que no es comúnmente entendido y se refiere a ese aspecto fundamental que debe ser, y he procurado que sea durante mi mandato, la independencia funcional de la Procuraduría General de la República.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Disponible en <http://www.aldf.gob.mx/codigos-107-4.html> [fecha de consulta: 10 de diciembre de 2012].

<sup>7</sup> Distrito Federal. Reflexión sobre el papel de la PGR, en el marco de la conmemoración de los 100 años de la PGR, Museo Nacional de Antropología, 4 de septiembre de 2000.

Esta independencia funcional es el primer componente para el fortalecimiento de la Procuraduría. Detrás de la búsqueda de independencia de esta institución existe el interés de alejarla de “influyentismos” políticos, y de suplir los estándares de actuación basados en esta racionalidad por los de la legalidad (Fondevila y Quintana, 2013). Esto no implica mayor discrecionalidad en las decisiones, sino el reemplazo del control político por uno jurídico. El primer insumo del aparato de justicia es la ley y, por lo tanto, establecer criterios técnicos de actuación se traduce en convertir la ley en la guía de la actuación de la Procuraduría. No obstante, el procurador general sigue siendo ratificado por un cuerpo eminentemente político (Senado de la República), e institucionalmente sigue siendo parte del Poder Ejecutivo Federal. Por lo demás, Zedillo parece confiar en una división estricta entre la técnica legal y el quehacer político, de acuerdo con su racionalidad legalista (Fondevila y Quintana, 2013).

### *Coordinación interinstitucional*

La coordinación de las autoridades estatales y municipales es la segunda tarea relevante del ejecutivo federal en materia de seguridad pública. Dicha coordinación se da en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), cuya función es la de coordinar las diferentes instancias de la seguridad pública. Este esquema es la respuesta federal al diagnóstico sobre la desproporción entre delitos federales y locales. Por una parte, Zedillo habla de un “nuevo federalismo” como una forma de desconcentrar el poder hacia los municipios y estados, haciendo más fuerte y transparente su administración.

Un federalismo dinámico y promotor del desarrollo debe, como aquí se ha dicho, comprender una nueva distribución de los recursos, pero también, como aquí se ha dicho, una nueva distribución mucho más participativa de las responsabilidades y las decisiones. Debemos avanzar hacia un nuevo federalismo donde los municipios puedan ejercer mayor libertad y mayor autonomía, para que en ellos se aliente la creatividad y se generen nuevas iniciativas. Municipios con mayores responsabili-

dades públicas, con ejercicio transparente de recursos y mayor participación social serán, sin duda, fuente de mejores gobiernos.<sup>8</sup>

Por la otra, esa independencia otorgada al municipio y la “nueva distribución de los recursos” funcionan como mecanismos para “corresponsabilizarlo” en la producción de seguridad pública. El uso de la conjunción adversativa “pero” en el primer enunciado señala que esa nueva distribución debe ir acompañada de otra nueva distribución, “mucho más participativa de las responsabilidades y las decisiones”. En realidad, la intención es abandonar el modelo tradicional y férreo de dominio priísta de los municipios y estados por una forma de control más flexible y moderna, a través de la motivación hacia un determinado comportamiento.

Teníamos que crear un sistema nacional de seguridad pública, porque además, más de 90 por ciento de los delitos que ocurren en nuestro país son del fuero común, es decir, corresponde a nuestras autoridades locales, no federales perseguir y castigar estos delitos, pero si no hay una coordinación pues no vamos a poder inducir o motivar a las autoridades locales para que cumplan su parte.<sup>9</sup>

El método para “inducir o motivar” es el de la coordinación con los gobiernos locales, y se justifica mediante un mecanismo discursivo que sirve tanto para minimizar la responsabilidad del gobierno federal en el control delictivo como para enfatizar la de los gobiernos locales. La coordinación así definida se resume en una forma de “gobierno a distancia” (Garland, 2001, 253; Miller y Rose, 2008, 33-35), pues se limita a delegar funciones y responsabilidades de la seguridad en los estados y municipios, pero de acuerdo con el programa elaborado desde el SNSP.

<sup>8</sup> Magdalena de Kino, Sonora. Reunión de los Municipios del Estado de Sonora en el Marco del Nuevo Federalismo, 19 de diciembre de 1994.

<sup>9</sup> Distrito Federal. El presidente Ernesto Zedillo sostuvo un encuentro con el historiador Enrique Krauze, con quien conversó sobre su trayectoria personal y su gestión pública, 29 de noviembre de 2000.

### *Presupuesto*

Además de corresponsabilizar a los gobiernos locales en la producción de seguridad, la fórmula para “gobernar a distancia” de Zedillo involucra el aumento de recursos. De esta forma, los gobiernos estatales y municipales se convierten en “objetos de regulación” (Johnston y Shearing, 2003, 148), en vez de agentes reguladores. Precisamente por esto, pese a haber insistido a lo largo de muchos discursos sobre la proporción de delitos (95%) que quedan en manos de las autoridades estatales y municipales (no federales), Zedillo concede un aumento considerable en el presupuesto para el SNSP, un órgano creado y dirigido desde la federación. Es importante que el aumento se identifique con el gobierno federal aunque sus destinatarios finales sean los estados y municipios. En efecto, en esta concepción, el presupuesto juega un papel fundamental como “incentivo” para las autoridades que lo reciben, pues el gobierno federal funciona como el centro de una red que distribuye recursos a centros locales con la condición de que exista un alineamiento de intereses (Miller y Rose, 2008, 70-71). Esta asignación presupuestaria le permite a Zedillo delegar las faltas y problemas de la inseguridad a otras autoridades (estatales y municipales) al mismo tiempo que reserva la solución al gobierno federal.

También, a instancias del sistema nacional, el Ejecutivo propuso y obtuvo recursos especiales por 1 905 millones de pesos, en el presupuesto de 1997, para apoyar los esfuerzos de seguridad pública de los gobiernos estatales y municipales. En el proyecto de Presupuesto de Egresos para 1998, he vuelto a proponer a la Honorable Cámara de Diputados un significativo incremento en los recursos destinados al Sistema Nacional de Seguridad Pública, que elevaría a 2 721 millones de pesos el total invertido en esta materia, o sea, 27 por ciento real más que en este año. Esa cantidad, sumada a los recursos propuestos para procuración de justicia, sumaría 6 208 millones de pesos, a ser aplicados el año entrante.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Distrito Federal. Declaración sobre la inseguridad pública, residencia oficial de Los Pinos, 3 de diciembre de 1997.

Esta política tiene costos para el erario. De hecho, en muchos discursos se resalta el importante aumento en el gasto en seguridad pública (“Tan sólo en cuatro años, el presupuesto federal para la seguridad pública aumentó quince veces, en términos reales”<sup>11</sup>). Ese aumento también sirve para mostrar ante la ciudadanía el interés del Poder Ejecutivo federal en la materia (“Se aumentó el presupuesto federal para seguridad 300 por ciento”<sup>12</sup>).

### *Reforma policial*

En materia policial, las iniciativas están orientadas a la depuración de los organismos policiales, el mejoramiento de las condiciones de la carrera policial, el aumento del personal y la modernización tecnológica.

Contaremos con otro registro de todos los servidores públicos de los cuerpos de seguridad, para que quienes sean expulsados por malas conductas en un estado o de una corporación, no puedan encontrar trabajo en otros. En el sistema de seguridad pública llegaremos a tener policías bien capacitados y mejor pagados, como corresponde a la importante función social que cumplen [...] Por ello, será muy importante establecer de manera gradual el Servicio Social de Carrera en Seguridad Pública, incorporando a los elementos que vayan demostrando méritos para que la sociedad confíe en ellos. Con el tiempo haremos de esta carrera una actividad atractiva para los jóvenes y lograremos incrementar el número de elementos, tanto preventivos como judiciales, hasta llegar a estándares internacionales respecto a la población de nuestro país. En el sistema de seguridad pública, junto al reforzamiento de las tareas preventivas del delito, fortaleceremos, sobre todo, la capacidad de investigación de los crímenes y de persecución de los delincuentes. Para ello, paulatinamente se dotará de mejor equipo a los encargados de estas tareas, aprovechando tecnologías modernas.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Nueva York. Desayuno ofrecido por el Consejo de las Américas, Hotel Waldorf Astoria, 8 de junio de 2000.

<sup>12</sup> Distrito Federal. Avances y Retos de la Nación, Congreso de la Unión, 1 de septiembre de 2000.

<sup>13</sup> Distrito Federal. Presentación de la Cruzada Nacional contra el Crimen y la Delincuencia, Museo Nacional de Antropología, 26 de agosto de 1998.

Al contrario de la PGR, aquí no importa la independencia institucional sino la intención de introducir no sólo criterios legales de control, sino también técnicos y tecnológicos que faciliten y mejoren las tareas de las instituciones.

La reforma, sin embargo, deja espacios libres para desahogar el sistema obviando estos criterios legales de control. Por ejemplo, el endurecimiento de las leyes concernientes a los despidos (despido sin derecho a reinstalación, aunque sea injustificado, entre otros).

Por otra parte, la limpieza e integridad de los cuerpos de policía, que es un objetivo del mayor interés para los mexicanos, tiene ahora un muy poderoso fundamento jurídico, con los cambios constitucionales que permiten la remoción de los malos elementos, sin derechos a reinstalaciones.<sup>14</sup>

VICENTE FOX (2000-2006)

### *Marco normativo*

En el gobierno de Fox, las reformas tienen un sentido totalmente diferente. La mayoría de las propuestas —con excepciones como el narcomenudeo y el secuestro exprés— no están orientadas al endurecimiento de las penas sino al incremento de la eficacia de las instituciones policiales y de justicia.

Yo he propuesto como una resolución práctica, precisamente la iniciativa de Ley que llevamos al Congreso Federal, una Ley de Justicia Penal que toca a fondo el tema, y que realmente nos dará los elementos necesarios para poder detener a los criminales. Hay quien hoy, con justa razón, pide pena de muerte, en lo cual nosotros no estamos de acuerdo; hay quien pide otro tipo de penas, que se eleven a los más altos niveles. Pero realmente el problema es de eficacia, el problema es que debemos de detener a los delincuentes. Con las penas actuales cuando menos los tendríamos en la cárcel 20, 30, 40 años. Pero no los estamos deteniendo con la eficacia que se requiere.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Villahermosa, Tabasco. Clausura de la IX Conferencia Nacional de Procuración de Justicia. Parque Tabasco, 20 de mayo de 2000.

<sup>15</sup> Los Pinos. Desayuno con la Asociación de Editores de los Estados, 24 de junio de 2004.

Los cambios propuestos por Fox se orientan a la disminución de las ineficacias, por ejemplo, al proponer la unificación de mandos policiacos para eliminar las divisiones internas entre las diferentes fuerzas que provocan dispersión y redoblamiento de esfuerzos. La idea es que dicha unificación permitiría operativos conjuntos y estrategias integrales por parte de las policías federales, estatales y municipales.

Urge que se apruebe la reforma al sistema de justicia penal, propuesta por mi gobierno, para lograr la unificación de nuestros mandos policiacos. No podemos permitir que ninguna división de competencia facilite a los delincuentes la evasión de la justicia, no podemos permitir que la dispersión de esfuerzos en los tres niveles de gobierno, beneficie a los criminales. La unificación de los mandos policiacos permitirá una mejor coordinación y ejecución en el combate al crimen; permitirá un servicio civil de carrera desde el nivel municipal hasta el nivel federal.<sup>16</sup>

Otros cambios legales apuntan también hacia controlar la delincuencia sin necesidad de aumentar el ánimo punitivo. Por ejemplo, propone la conmutación de penas menores por trabajo comunitario, una intervención apegada al “ideal rehabilitativo” y que parece contradecir las políticas de “mano dura” de su antecesor. También apunta a las víctimas del delito como sujetos de intervención mediante la reparación inmediata del daño.

En apoyo a entidades federativas entregamos también una propuesta de ley de justicia cívica. Lo importante es que con este ordenamiento podríamos lograr la reparación inmediata del daño y la conmutación de penas con trabajo comunitario.<sup>17</sup>

Fox no sólo menciona a las víctimas y la situación injusta que enfrentan (como lo hace Zedillo), sino que su discurso presenta propuestas al respecto. Se otorga igual jerarquía a la reparación del daño y a la conmutación de

<sup>16</sup> Los Pinos. Ceremonia de Instalación del Consejo de Participación Ciudadana en la Prevención Social del Delito, 23 de junio de 2005.

<sup>17</sup> Culiacán, Sinaloa. Colocación de la primera piedra de las Oficinas Regionales de la Policía Federal Preventiva. Carretera Culiacán-Navolato, kilómetro 12.5, 18 de octubre de 2002.



penas por trabajo comunitario. En general, aunque Fox pone mayor énfasis en compensar a las víctimas y reconocer las dificultades que han atravesado, su discurso no sugiere que para ello se deban remover derechos de los inculpados (Garland, 2001; Simon, 2007). Este punto se ve corroborado con la incorporación al discurso de la temática de derechos humanos en materia de seguridad pública.

Con este paso buscamos que nuestra normatividad interna esté a la par de cualquier otra normatividad de los países desarrollados que creen en la libertad, en la justicia, que creen en la democracia y respetan los derechos humanos.<sup>18</sup>

### *Coordinación interinstitucional*

La coordinación en materia de seguridad pública está expresada en un lenguaje afectivo de camaradería, cooperación y confianza, bajo la noción de un “federalismo solidario” (Fondevila y Quintana, 2013). El llamado a la confianza funciona como la idea central del discurso foxista, pero no se concreta en programas o intervenciones específicas. Fox señala que este tipo de coordinación es la única manera de compartir información estratégica y de inteligencia, así como de mantener bases de datos actualizadas para facilitar la labor policial.

Qué mejor manera de hacerlo que basados en la confianza entre uno y otro; qué mejor manera que sustentado en esa confianza compartamos abiertamente la información estratégica, la información de inteligencia que se requiere para monitorear a los delincuentes, disponer de un buen banco de datos local, regional y nacional, que permita la ubicación inmediata de sus antecedentes y los registros que requieren los policías para cumplir con su misión.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Mazatlán, Sinaloa. Ceremonia de clausura de la XI Conferencia Nacional de Procuración de Justicia. Hotel El Cid Resorts, 7 de diciembre de 2001.

<sup>19</sup> *Idem*.

### *Presupuesto*

En materia presupuestaria, la seguridad es la prioridad en el gobierno de Fox. Las exigencias presupuestarias que impone este tema, sin embargo, deben ser cubiertas por medio de “fórmulas ingeniosas”, dado que el Congreso no aceptó la reforma hacendaria propuesta.

Y creo que tendremos que seguir buscando fórmulas ingeniosas para estirar el presupuesto fiscal. Ciertamente, todos hubiéramos querido una reforma hacendaria y fiscal para que el tamaño del presupuesto hubiese crecido, eso hasta la fecha no ha sido posible.<sup>20</sup>

A diferencia del gobierno anterior, Fox no puede aumentar el presupuesto de seguridad pública. Por eso señala que la falta de una reforma hacendaria y fiscal lo obliga a “ingeniárselas” para satisfacer las necesidades presupuestarias.

### *Reforma policial*

Una de las estrategias más importantes construidas y presentadas en los discursos del presidente Fox es la reforma policial, que es una verdadera transformación del área basada en varios ítems. El primero de ellos es la creación de grandes instituciones policiales. Aunque hay una amplia maniobra de creación institucional, las más difundidas son la Secretaría de Seguridad Pública Federal (SSP), la Agencia Federal de Investigación (AFI) y las unidades especializadas contra el secuestro. Aunque también se incluye la reestructuración de la PGR y se da un impulso importante a la Policía Federal Preventiva (PFP).

La seguridad pública ha ocupado un lugar prioritario en la agenda del gobierno de la democracia. Una de las decisiones más importantes en este sentido fue la crea-

<sup>20</sup> *Idem.*

ción de la Secretaría de Seguridad Pública, así como el fortalecimiento de la Policía Federal Preventiva y la reestructuración radical de la Procuraduría General de la República, igual que la creación de la Agencia Federal de Investigación.<sup>21</sup>

Para Fox es importante mejorar la eficacia de las policías. Para ello ofrece aumento de agentes policiales, mayor inversión en capacitación y equipamiento. Pero lo que hará que estas modificaciones sean exitosas es la confianza y la cooperación.

A lo largo del año y durante el año pasado se ha venido incrementando el número de efectivos de la Policía Federal Preventiva, al igual que su equipamiento que le da movilidad, mucha inversión en entrenamiento y capacitación, y está lista para concurrir en apoyo de las entidades federativas y luchar juntos en contra de la delincuencia.<sup>22</sup>

Evidentemente, el objetivo de estas intervenciones es disminuir los índices delictivos. No obstante, Fox también se esfuerza por mejorar la percepción pública sobre la seguridad.

La ciudadanía espera más y mejores resultados de nosotros, espera que hagamos nuestro mejor esfuerzo. Por ello los exhorto a que sigamos demostrando día a día que la Policía Federal Preventiva está integrada por mujeres y hombres honestos, comprometidos, eficaces y que la ciudadanía puede ampliamente confiar en esta institución.<sup>23</sup>

Después de todo, la legitimación de las instituciones de seguridad pública y del Estado en general está más vinculada con la percepción que con la disminución de los delitos. La seguridad como un estado subjetivo es sentirse

<sup>21</sup> Distrito Federal. Ceremonia de Graduación de Agentes Federales de Investigación Generación 2004-1. Sede de la Agencia Federal de Investigación, 28 de junio de 2004.

<sup>22</sup> Culiacán, Sinaloa. Ceremonia de colocación de la primera piedra de las Oficinas Regionales de la Policía Federal Preventiva. Carretera Culiacán-Navolato, kilómetro 12.5, 18 de octubre de 2002.

<sup>23</sup> Distrito Federal. Visita a las instalaciones de la PFP, 2 de julio de 2004.

seguro, y aunque está relacionada con la presencia de riesgos objetivos, también lo está con otros factores, como sensibilidades individuales con respecto al peligro, ansiedades y miedos relativos a otros males sociales (desempleo y salud deteriorada, entre otros) y representaciones mediáticas de lo “criminal” o del “criminal” (Zedner 2003, 164; 2009, 16).

Esta intuición se aprecia en el enfoque ciudadano que Fox imprime a sus discursos. El principal motor de la reforma policial es la confianza ciudadana. Pero a diferencia de Zedillo, no se trata de una enunciación general al apoyo social.

Mi gobierno, a través de la Secretaría de Seguridad Pública, trabaja reconociendo la necesidad de fomentar esta participación social, esta auditoría, esta contraloría y vigilancia de parte de la sociedad.<sup>24</sup>

Por el contrario, los discursos apuntan a la creación de instituciones que permitan el control, la auditoría y evaluación directa de las autoridades por parte de la sociedad. Y Fox resalta constantemente el contraste entre este nuevo paradigma de participación social y el papel extremadamente limitado que los ciudadanos tuvieron en sexenios anteriores, incluido el de Zedillo.

Hoy, con los mecanismos que ya están establecidos como Ojo Ciudadano, Atención Ciudadana o el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, los Consejos Ciudadanos tanto en la Policía Federal Preventiva como en la Procuraduría General de la República son muestra que hoy es intensa la participación ciudadana y que las acciones públicas no pueden estar al margen de la evaluación y calificación de la sociedad.<sup>25</sup>

Estas iniciativas orientadas a la participación ciudadana y a la transparencia institucional tienen como contraparte la obligación de la rendición de

<sup>24</sup> Tijuana. Acto de Alianza Social Contra la Delincuencia. Hotel Camino Real, 31 de enero de 2001.

<sup>25</sup> Distrito Federal. El Presidente Fox durante la presentación del Programa Nacional de Seguridad Pública. Residencia Oficial de Los Pinos, 8 de mayo de 2002.

cuentas. Esto se ve reflejado a nivel discursivo donde se nota un gran interés de la autoridad federal por “abrir” las instituciones. Fox se construye como un “agente de cambio” (Chilton y Schäffner, 1997, 321-323), una racionalidad dominante dentro de su discurso (Fondevila y Quintana, 2013).

Como parte de ese cambio de mentalidad, ya pusimos en manos del Congreso la Iniciativa de Ley de Información y Transparencia que obligará a la autoridad a transparentar e informar totalmente a la sociedad, y sólo mantener bajo reserva aquellos asuntos extraordinarios de seguridad nacional o de dignidad y protección a la persona.<sup>26</sup>

Dicho interés también aparece en la voluntad por informar avances y resultados en el combate a la delincuencia, en particular contra el narcotráfico. En un alto porcentaje de sus intervenciones públicas, Fox usa estadísticas para documentar y graficar los éxitos de las policías.

El año pasado se aseguraron más de 22 toneladas y media de cocaína, mil 500 toneladas de mariguana. En la lucha contra el secuestro se atendieron 106 casos, liberando a 120 víctimas y deteniendo a 101 secuestradores pertenecientes a 21 bandas diferentes que han sido desmanteladas.<sup>27</sup>

El uso de estadísticas y cálculos es una tecnología poderosa de gobierno (Miller y Rose, 2008, 65-68). Fox tiene una función doble para las estadísticas (Hacking, 1991). Por una parte, le permiten gobernar de una manera más efectiva. Por otra, cumplen con el requisito de “informar” a la ciudadanía y transparentar los procesos y resultados de gobierno, aunque sea formalmente. Pero es imposible sostener la participación ciudadana en los mecanismos de evaluación y rendición de cuentas de las instituciones policiales sin implementar una política pública de derechos humanos orientada específicamente al sector.

<sup>26</sup> Palacio Nacional. Ceremonia de Presentación del Programa Nacional de Procuración de Justicia 2001-2006. Tesorería de Palacio Nacional, 22 de abril de 2002.

<sup>27</sup> Aguascalientes, Aguascalientes. Inauguración de la sede de la Delegación de la PGR, 4 de marzo de 2003.

El respeto a los derechos humanos es un compromiso de mi gobierno y es una demanda de la sociedad. No podremos considerarnos una nación moderna ni plenamente democrática mientras no garanticemos la vigencia de los derechos humanos de todas las personas en todo el territorio y mientras no nos aseguremos el castigo correspondiente a quienes los infrinjan.<sup>28</sup>

Y la institución elegida para desplegar esta política es la PGR, que va a centralizar las tareas relacionadas con la materia.

A partir de este año, la Procuraduría General de la República se convirtió en la primera institución en el mundo que implementa, de manera concreta y práctica, el Protocolo de Estambul, en el cual se contienen las normas emitidas por las Naciones Unidas para investigar y documentar los casos de tortura y maltrato a personas.<sup>29</sup>

Otro elemento novedoso que se suma a la reforma policial es —aunque de manera secundaria— la prevención del delito. No se trata de la prevención social de la delincuencia o de una prevención donde la sociedad juega un rol activo, sino más bien una prevención diseñada de manera institucional, precisamente desde la PGR.

El éxito de esta estrategia dependerá también de la vinculación estrecha de los esfuerzos de prevención y combate al delito. Sabemos bien que el crimen no se combate solamente con medidas persecutorias y con agentes del ministerio público. Sabemos bien que la delincuencia crece allí donde no llega la presencia preventiva del Estado. Cada delito prevenido, cada acto ilícito inhibido es un caso menos. Por ello, habremos de garantizar la sincronía de las acciones de prevención del crimen y las medidas de combate a la ilegalidad.<sup>30</sup>

<sup>28</sup> Distrito Federa. Presentación del Programa de Registro Nacional de Víctimas del Delito. Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad de la PGR, 13 de julio de 2004.

<sup>29</sup> *Idem.*

<sup>30</sup> Culiacán. Informe de Resultados de la Campaña Permanente Contra la Delincuencia y el Narcotráfico. Procuraduría General de Justicia de Sinaloa, 24 de enero de 2001.

Por último, de manera secundaria, se incluye dentro de la reforma policial el desarrollo de un sistema de atención a víctimas. Aunque al igual que la prevención, se trata de un diseño estrictamente institucional. Y nuevamente, la institución elegida para el desarrollo de estas actividades es la PGR.

Desde el 13 de julio pusimos en operación el Centro de Atención a Víctimas del Delito, dependiente de la PGR, con su puesta en marcha queremos ofrecer a las familias mexicanas que han sido lastimadas por el crimen no sólo una expresión de solidaridad, sino una muestra de que las acciones del gobierno tienen su centro en las necesidades de la población.<sup>31</sup>

## DISCUSIÓN

“No se puede hacer política sin el lenguaje”  
Chilton y Schäffner (1997, 297).

Parece imposible comprender el proceso de formación y desarrollo de programas e intervenciones (políticas públicas) sin analizar la trama discursiva que lo sostiene, justifica y expone públicamente. Esto no implica que dicho proceso pueda ser reducido al discurso, sino que es un componente esencial que debe analizarse para comprender las políticas públicas de manera integral.

A nivel discursivo, las respuestas institucionales de Zedillo y Fox a los problemas de la delincuencia son muy diferentes en algunos aspectos, aunque parecidas en otros. Por ejemplo, Zedillo auspicia una política de “mano dura”, pretendiendo aumentar las penas y facilitando acciones represivas a través de modificaciones legales. Facilitar la detención en flagrancia es la tecnología más enfatizada discursivamente. El discurso zedillista también auspicia una teoría criminológica inspirada en las “ventanas rotas” (Fondevila y Quintana, 2013), aunque no se traduce en políticas específicas de prácticas policiales.

<sup>31</sup> Distrito Federal. XVI Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública. Casino Militar del Campo Marte, 16 de agosto de 2004.

Sin embargo, el aumento de la punitividad no parece ser una tendencia cuando se analiza el sexenio de Fox, quien descreo que la solución a la inseguridad residía en el endurecimiento de las penas. Esto pese a que al hablar sobre la pena de muerte reconoce que las personas que la solicitan lo hacen “con justa razón”,<sup>32</sup> es decir, que es moralmente justificable. De esta forma, el presidente se mantiene a tono con la indignación y la emoción que el delito suscita en la opinión pública, mientras evita tener que considerar intervenciones en contravención de los derechos humanos y de su propia política criminal.<sup>33</sup>

Otra diferencia significativa es precisamente la importancia de la opinión pública y la creciente politización de los discursos sobre seguridad pública (Fondevila y Quintana, 2013). Zedillo no da ningún espacio de intervención a la sociedad civil, mientras que Fox plantea políticas destinadas a aumentar la transparencia institucional y a comprometer a la sociedad en la gestión de la seguridad.

El asunto de la transparencia puede estar ligado al de una mayor utilización de estadísticas en el discurso foxista y, más generalmente, a la mayor cantidad de discursos públicos de este presidente. Por lo menos en términos formales, el hecho de usar cifras convierte la información en auditable y comprobable.

Pero la distinción entre ambos presidentes se aprecia con mayor claridad en el terreno de la reforma policial y de procuración de justicia. Zedillo intenta la reforma policial basándose en la depuración (castigos internos) y una carrera policial con más exigencias que derechos y beneficios. La reforma de procuración pasa por asegurar la independencia legal de la Procuraduría General. Fox cambia por completo la estrategia. Su idea central no es depurar sino crear instituciones nuevas y se apoya fuertemente en la sociedad civil para promover cambios y mecanismos de apertura de las policías

<sup>32</sup> Los Pinos. Desayuno con la Asociación de Editores de los Estados, 24 de junio de 2004.

<sup>33</sup> En 2005, el propio presidente Fox propuso y logró introducir en la Constitución Federal la prohibición expresa de la pena de muerte (artículo 22). *Diario Oficial de la Federación*, disponible en: [http://www.scjn.gob.mx/normativa/analisis\\_reformas/Analisis%20Reformas/00130181.pdf](http://www.scjn.gob.mx/normativa/analisis_reformas/Analisis%20Reformas/00130181.pdf) [fecha de consulta: 12 de noviembre de 2012].



que permitan su evaluación externa (y social). Es decir, para Fox, los cambios en las policías (corrupción e ineficiencia, entre otros) se van a dar por el rechazo, la presión y el nuevo rol de la opinión pública. De este modo, el gobierno no asume el costo de los cambios derivados de la reforma policial. Se muestra obligado a realizar dichos cambios por la opinión pública que adquiere un poder novedoso frente a la presidencia anterior. A través de los discursos, se nota la preocupación de la presidencia foxista por hacer un gobierno de la seguridad donde la sociedad civil tenga un rol destacado (de manera pasiva: atención de víctimas, o bien de manera activa: confianza social). Esta intención también explica el interés foxista por mejorar la seguridad subjetiva de la población, un tema que no resalta en el discurso de Zedillo.

Al mismo tiempo, en Fox aparecen temas importantes como los derechos humanos, la prevención del delito y la atención a víctimas que no cumplían prácticamente ninguna función en los discursos de Zedillo. Sin embargo, la institucionalización de dichos temas (en la creación de instancias formales del Estado) se da a través de organismos policiales (la mayoría de las veces se trata de la PGR), lo que en el fondo le permite seguir controlando desde un punto de vista policial (y no de la sociedad civil) esas instancias y, mediante ellas, la concepción y desarrollo de sus funciones (derechos humanos, atención de víctimas).

Por lo tanto, la introducción de temas característicos de la criminología de la posmodernidad —víctimas y prevención del delito— en la política criminológica nacional no presenta las singularidades encontradas en otros países, en los que se han articulado racionalidades mucho más complejas, como las “Community Safety Partnerships” o las iniciativas de “Safer Cities” o “Neighborhood Watch”. Estos esfuerzos tienen objetivos más ambiciosos y una mayor proporción de participación social en todos sus aspectos, desde el diseño de programas hasta su ejecución.

Ambos presidentes sustentan una visión sistémica de la seguridad pública, pero las intervenciones constituidas y enfatizadas en sus discursos son muy distintas porque atienden a racionalidades diferentes (Fondevila y Quintana, 2013). Zedillo edificó jurídicamente el SNSP con la intención de

estructurar la coordinación de la seguridad pública en el país, aunque rápidamente se convirtió en un mero espacio simbólico a través del cual se distribuían recursos financieros y tecnológicos (Bergman, 2007, 51-62). Esto puede deberse a que la coordinación en el caso de Zedillo tenía más una finalidad de inducir o motivar a las autoridades locales a que combatieran el delito.

Por el contrario, aunque Fox dejó la estructura intacta del SNSP, sus esfuerzos discursivos no se canalizaron a través de ella. Por una parte, promueve una cooperación más directa y menos institucional entre los gobiernos locales y el federal, basada prioritariamente en la creación y consolidación de lazos de confianza y, por otra, con el fin de poder socorrer a esos gobiernos, emprende la creación de instituciones a nivel federal en seguridad pública sin precedentes, “listas para concurrir en apoyo de las entidades federativas y luchar juntos en contra de la delincuencia”.<sup>34</sup>

Zedillo menciona constantemente el incremento obtenido en el presupuesto de seguridad pública como un logro de su administración. Y es el manejo presupuestario el método más utilizado por Zedillo para inducir a los estados a conseguir los objetivos programáticos de la federación en seguridad pública. El discurso foxista también evidencia una intención por aumentar los recursos disponibles para la seguridad pública; sin embargo, dadas las condiciones políticas de la época, el incremento deseado no pudo concretarse. Fox recurre a la administración del presupuesto a través de un reordenamiento para poder mejorar su eficiencia. Pero aun en el caso de que se hubiera logrado aumentar los recursos disponibles, Fox no pretende “gobernar” los estados y municipios de la mano del presupuesto. Por el contrario, no hay un correlato en la responsabilidad sobre el tema. Ya no parece un presidencialismo fuerte que manda y establece relaciones de subordinación (presupuestaria) con los estados y municipios, como en el caso de Zedillo. A diferencia de Zedillo, Fox no pide ni obliga a los estados y municipios. Más bien intenta persuadirlos sin ninguna presión (presupuestaria) del ejecutivo federal.

<sup>34</sup> Culiacán, Sinaloa. Ceremonia de colocación de la primera piedra de las Oficinas Regionales de la Policía Federal Preventiva. Carretera Culiacán-Navolato, kilómetro 12.5, 18 de octubre de 2002.

Por otra parte, ninguno de los dos presidentes ofrece controles del gasto mediante la consecución de objetivos y su contraste con indicadores de desempeño. El gasto por sí mismo se ofrece como la solución al problema, sin que se enfatice la necesidad de evaluar su eficacia.

Zedillo pretende “gobernar a distancia” la seguridad pública en términos institucionales, desde la federación hacia abajo, primordialmente a través del manejo presupuestario. En cambio, Fox intenta gobernarla por suplencia, creando instituciones (federales) para intervenir cuando los niveles locales lo soliciten. Con Fox, el ejecutivo federal gana en poder de intervención directa y no se enfatiza la responsabilidad estatal y municipal en la gestión de la seguridad pública. Pero también hay un incipiente movimiento hacia la “responsabilización” de individuos. Así como Zedillo apunta a trasladar el problema de la seguridad a los estados y municipios, Fox lo lleva a la sociedad civil.

La visión sistémica de Zedillo y Fox apreciada en sus discursos carece de los elementos más significativos de una aproximación “gerencial” a la seguridad pública. Es cierto que ambos —en distinta medida— pretenden una coordinación entre diferentes instituciones, y mantienen una estructura organizacional para hacerlo. Pero el criterio de la “eficiencia”, uno de los pilares principales de la visión “gerencial”, está ausente en sus discursos. La evaluación o el empleo de técnicas actuariales para el manejo de poblaciones tampoco se mencionan.

En conclusión, los dos presidentes apoyan políticas de control delictivo con características de la posmodernidad, pero no se puede apreciar un paralelismo exacto con lo que los teóricos de esta criminología han observado en otros países. En cambio, otras particularidades son inexistentes en el discurso de ambos.

Las políticas construidas discursivamente por Zedillo surgen de una racionalidad moderna afianzada en la legalidad. Incluso algunas de las políticas que se pudieran identificar con la criminología posmoderna, como las relacionadas con el poder punitivo y el aumento de las penas, carecen de los elementos típicos de aquellas. Este aumento de punitividad no está fijado a un sentimiento popular, por ejemplo. No obstante, aunque Fox es un pre-

sidente más abierto hacia la participación ciudadana, suaviza la postura de Zedillo introduciendo en el discurso presidencial cuestiones como los derechos humanos. Incluso cuando Fox habla de las víctimas, no existe una intención de eliminar los derechos de los procesados, lo que ha sido el caso en otros países (Garland, 2001, 11-12; Simon, 2007, 75-81).

La democratización puede explicar las razones de esta falta de “populismo punitivo” o “populismo penal” (Bottoms, 1995, 40-41; Reiner, 2006, 24) en el sexenio de Fox. El aumento de la punitividad ha sido asociado con una creciente presión social en países industrializados con trayectorias democráticas consolidadas. Esta presión ha planteado una disyuntiva en las tareas de gobernanza. Como lo han señalado Roberts y Hough (2005, 16), “las democracias representativas a principios del siglo XXI se caracterizan por una tensión incómoda entre una política de principios y una política impulsada por el consumidor”. No obstante, debido al deficiente crecimiento de la sociedad civil asociado con la cultura política imperante (Sabet, 2008), en México no existía tal dicotomía, pese a la llegada del primer gobierno elegido democráticamente en el país. El discurso foxista sobre seguridad pública interpreta que la sociedad mexicana está cansada del autoritarismo de los regímenes priístas, y que desea vivir en un país libre, abierto y transparente. Este deseo permea también el tema de la seguridad pública y el control delictivo. ■

CUADRO 1. Cuadro comparativo

	<i>Zedillo</i>	<i>Fox</i>
Marco normativo	1. Endurecimiento de las penas 2. Flagrancia equiparada 3. Independencia institucional	1. Unificación del mando policial 2. Reparación del daño 3. Conmutación de penas con trabajo comunitario 4. Derechos humanos
Coordinación interinstitucional	1. Desconcentración del poder 2. Corresponsabilidad estatal y municipal	1. Federalismo solidario 2. Confianza mutua 3. Intercambio de información 4. Acciones conjuntas
Presupuesto	1. Aumento (300%)	1. Reordenamiento de la distribución de recursos

CUADRO 1. Cuadro comparativo (continuación)

	<i>Zedillo</i>	<i>Fox</i>
Reforma policial	1. Depuración 2. Carrera policial 3. Aumento del personal 4. Modernización tecnológica 5. Creación de la Policía Federal Preventiva	1. Creación de organismos policiales 2. Aumento del personal 3. Inversión en capacitación y equipamiento 4. Percepción pública 5. Confianza social 6. Rendición de cuentas 7. Derechos humanos 8. Atención de víctimas 9. Prevención del delito

Fuente: Elaboración propia.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bell, E. (2011), *Criminal Justice and Neoliberalism*, Hampshire, Palgrave Macmillan.
- Berger, P. y T. Luckmann (1966), *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*, Londres, Penguin Books.
- Bergman, M. (2007), *Seguridad pública y Estado en México: Análisis de algunas iniciativas*, México, Fontamara.
- Bottoms, A. (1995), "The Philosophy and Politics of Punishment and Sentencing", en C. Clarkson y R. Morgan (eds.), *The Politics of Sentencing Reform*, Oxford, Clarendon.
- Bourdieu, P. (1991), *Language and Symbolic Power*, Cambridge, Polity Press.
- Cejudo, G. (2008), "Discurso y Políticas Públicas: Enfoque constructivista", documento de trabajo 205, México, CIDE.
- Cheek, J. (2004), "At the Margins? Discourse Analysis and Qualitative Research", *Qualitative Health Research*, 14(8), pp. 1140-1150.
- Chilton, P. y C. Schäffner (1997), "Discurso y política", en T. van Dijk (ed.), *El Discurso como interacción social II*, México, Gedisa.
- Creswell, J. y D. Miller (2000), "Determining Validity in Qualitative Inquiry", *Theory into Practice*, 39(3), pp. 124-130.
- Discursos de Ernesto Zedillo Ponce de León (2001), Presidentes de México

- (1994-2000: Zedillo Ponce de León), México, Presidencia de la República. Discursos de Vicente Fox Quesada, disponible en: <http://fox.presidencia.gob.mx/> [última consulta: 21 de junio de 2012].
- Douglas, M. (1992), "Risk and Blame", en M. Douglas (ed.), *Risk and Blame: Essays in Cultural Theory*, Londres, Routledge.
- \_\_\_\_\_ (1992a), "Risk and Justice", en M. Douglas (ed.), *Risk and Blame: Essays in Cultural Theory*, Londres, Routledge.
- Fairclough, N. (1992), *Discourse and Social Change*, Cambridge, Polity Press.
- \_\_\_\_\_ (1995), *Critical Discourse Analysis: The Critical Study of Language*, Nueva York, Longman.
- Fairclough, N. y R. Wodak (1997), "Análisis crítico del discurso", en T. van Dijk (ed.), *El discurso como interacción social II*, México, Gedisa.
- Feeley, M. y J. Simon (1992), "The New Penology: Notes on the Emerging Strategy of Corrections and its Implications", *Criminology*, 30, pp. 449-474.
- Fondevila, G. y M. Quintana (2013), "Juego de palabras: Los discursos presidenciales sobre el crimen", *Estudios Sociológicos* (en prensa).
- Foucault, M. (1994), "Power", *Volume 3 of Essential Works of Foucault: 1954-1984*, J. Faubion (ed.), Nueva York, The New Press.
- \_\_\_\_\_ (1995), *Discipline and Punish: The Birth of the Prison*, Nueva York, Vintage Books.
- Garland, D. (1996), "The Limits of the Sovereign State: Strategies of Crime Control in Contemporary Societies", *The British Journal of Criminology*, 36(4), pp. 445-471.
- \_\_\_\_\_ (2001), *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*, Oxford, Oxford University Press.
- Gee, J. (1999), *An Introduction to Discourse Analysis: Theory and Method*, Londres, Routledge.
- Gordon, C. (1991), "Governmental Rationality: An Introduction", en G. Burchell, C. Gordon y P. Miller (eds.), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Harcourt, B. (2001), *The Illusion of Order: The False Promise of Broken Windows Policing*, Cambridge, Harvard University Press.

- Harcourt, B. y J. Ludwig (2006), "Broken Windows: New Evidence from New York and a Five-City Social Experiment", *The University of Chicago Law Review*, 73, pp. 271-320.
- Hacking, I. (1991), "How should we do the History of Statistics?", en G. Burchell, C. Gordon y P. Miller (eds.), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Hier, S., D. Lett, K. Walby y A. Smith (2011), "Beyond Folk Devil Resistance: Linking Moral Panic and Moral Regulation", *Criminology and Criminal Justice*, 11(3), pp. 259-276.
- Johnston, L. y Shearing, C. (2003), *Governing Security. Explorations in Policing and Justice*, Londres, Routledge.
- Kemshall, H. (2003), *Understanding Risk in Criminal Justice*, Berkshire, Open University Press.
- Levenson, J. y L. Cotter (2005), "The Effect of Megan's Law on Sex Offender Reintegration", *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 21(1), pp. 49-66.
- Lippert, R. y K. Stenson (2010), "Advancing Governmentality Studies: Lessons from Social Constructionism", *Theoretical Criminology*, 14(4), pp. 473-494.
- Loader, I. (1999), "Consumer Culture and the Commodification of Policing and Security", *Sociology*, 33, pp. 373-392.
- Majone, G. (1997), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/Fondo de Cultura Económica.
- Miller, P. y N. Rose (2008), *Governing the Present: Administering Economic, Social and Personal Life*, Cambridge, Polity Press.
- Oliver, P. (2010), *Foucault: The Key Ideas*, Londres, Hodder Education.
- O'Malley, P. (1999), "Volatile and Contradictory Punishment", *Theoretical Criminology*, 3(2), pp. 175-196.
- \_\_\_\_\_ (2010), *Crime and Risk*, Londres, Sage Publications.
- Reiner, R. (2006), "Beyond Risk: A Lament for Social Democratic Criminology", en T. Newburn y P. Rock (eds.), *The Politics of Crime Control: Essays in Honour of David Downes*, Oxford, Oxford University Press.

- Roberts, J. y M. Hough (2005), *Understanding Public Attitudes to Criminal Justice*, Berkshire, Open University Press.
- Sabet, D. (2008), "Thickening Civil Society: Explaining the Development of Associational Life in Mexico", *Democratization*, 15(2), pp. 410-432.
- Scheingold, S. (1998), "Constructing the New Political Criminology: Power, Authority, and the Post-Liberal State", *Law and Social Inquiry*, 23(4), pp. 857-895.
- Simon, J. (2000), "Megan's Law: Crime and Democracy in Late Modern America", *Law and Social Inquiry*, 25(4), pp. 1111-1150.
- \_\_\_\_\_. (2007), *Governing Through Crime: How the War on Crime Transformed American Democracy and Created a Culture of Fear*, Nueva York, Oxford University Press.
- Van Dijk, T. (2001), "Critical Discourse Analysis", en D. Schiffrin, D. Tannen y H. Hamilton (eds.), *The Handbook of Discourse Analysis*, Oxford, Blackwell.
- \_\_\_\_\_. (2008), *Discourse and Power*, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- Vogel, M. (2007), "Introduction: The Irony of Imprisonment: The punitive Paradox of the Carceral Turn and the 'Micro-Death' of the Material", en M. Vogel (ed.), *Crime, Inequality and the State*, Londres, Routledge.
- Wilson, J. y G. Kelling (1982), "Broken Windows: The Police and Neighborhood Safety", *The Atlantic Magazine*, 249(3), marzo, pp. 29-38.
- Wright Mills, C. (1972), *The Sociological Imagination*, Nueva York, Oxford University Press.
- Zedner, L. (2003), "Too much Security?", *International Journal of the Sociology of Law*, 31, pp. 155-184.
- \_\_\_\_\_. (2006), "Liquid Security: Managing the Market for Crime Control", *Criminology and Criminal Justice*, 6(2), pp. 267-288.
- \_\_\_\_\_. (2009), *Security*, Oxford, Routledge.



**Miguel Quintana-Navarrete** actualmente es estudiante del doctorado en sociología de la Universidad de Harvard, Estados Unidos. Cuenta con los títulos de maestro en criminología y justicia penal por el King's College London, Reino Unido, y es licenciado en derecho por la Universidad de Sonora, México. Ocupó distintos cargos académicos dentro de la División de Estudios Jurídicos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), en donde además colaboró en el Programa de Estudios de Seguridad Pública y Estado de Derecho (PESED). Sus temas de investigación incluyen: criminología y derecho, sociología política y urbana, y migración. Su más reciente publicación es "War Hypotheses: Drug Trafficking, Sovereignty and the Armed Forces in Mexico" en coautoría con G. Fondevila, *Bulletin of Latin American Research* (2015).

**Gustavo Fondevila** es profesor-investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Investigador Nacional del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) del Consejo Nacional de Ciencia y Técnica (Conacyt). Autor de los libros *Modelos políticos de integración social* (Munich, Utz, 2002), *Instituciones, legalidad y Estado de derecho* (México, Fontamara, 2005), *Perfiles criminales* (México, CIDE, 2013) en colaboración con Carlos Vilalta y de numerosos y artículos en publicaciones académicas especializadas nacionales y extranjeras.