



# MANUAL DE ESTUDIO

**GRADO ACTUAL:** Subdirector de Policía

**CONCURSA PARA:** Director de Policía

**ESCALAFÓN:** General; Profesional y Técnico

**SUBESCALAFÓN:** Sub escalafones de cada escalafón (Art. 12º Ley nº 12521)

## **Presentación**

En los últimos años, nuestro instituto ha realizado denodados esfuerzos por alcanzar un lejano horizonte de objetivos y por caminos que, en perspectiva, parecían intransitables. Poner en marcha la multiplicidad de acciones ejecutadas hoy, requirió de diálogos incansables y consensos hasta alcanzar el punto de desarrollo que hoy tienen las escuelas que integran el Instituto de Seguridad Pública de la Provincia de Santa Fe.

Venimos insistiendo hace tiempo en que nuestra política institucional se orienta en dos sentidos: la formación inicial y la capacitación continua. En esta última instancia, la gestión cuenta con dos monumentales herramientas que posibilitan la concreción de las ideas y la hechura de políticas educativas que tienen objetivos claros. Por una parte, la Escuela Superior de Seguridad Pública toma la responsabilidad de capacitar al personal superior de nuestra policía, mientras que, por otra, la Escuela de Especialidades en Seguridad tiene la ciclópea tarea de posibilitar el acercamiento del conocimiento a los hombres y mujeres policías que conforman la gigantesca base jerárquica y pretenden, felizmente, crecer y desarrollar sus carreras. Nada de esto, se hubiese alcanzado sin el apoyo sustancial del Gobernador Miguel Lifschitz y el Ministro de Seguridad Maximiliano Pullaro.

En ese camino, el gobierno de nuestra provincia también ha ofrecido herramientas con el cometido de guiar a los hombres en su recorrido. Una de ellas es el sistema de ascensos por concurso con un tipo ideal: la idoneidad. Allí, nuestro instituto juega un rol destacado y tiene un enorme compromiso en todas las etapas de construcción de las políticas. Eso y la solicitud del Ministerio de Seguridad, a través de la Subsecretaría de Formación y Desarrollo Policial, nos estimuló a presentar este manual de estudio que seguramente coadyuvará a que nuestros policías

alcancen mejores niveles de formación cada día, y sin duda alguna, a desempeñar mejores papeles en la etapa de oposición de los concursos de ascensos policiales.

Estamos especialmente agradecidos con nuestro cuerpo docente por su dedicación y seriedad a la hora de aportar su granito de arena y a todo el equipo que participó en la compilación, diseño y edición de este trabajo.

En la certeza de que será lucro, deseo éxitos a todos y todas.

Gabriel Leegstra

Director General de Policía (r)

ISeP Director General

## **Criterios metodológico-educativos**

Este manual fue pensado en tres grandes campos de la educación técnico profesional: El campo de la formación general; el campo de la formación de fundamento y, finalmente, el campo de la formación específica.

Dentro de ese recorrido, el lector se encontrará con contenidos mínimos de: Campo de la Formación General: a. Planeamiento Estratégico; b) Oratoria y Expresión Corporal y, c) Geopolítica. Campo de la Formación de Fundamento: Administración Pública. Campo de la Formación Específica: a) Seguridad Pública. Finalmente, encontrará un apartado denominado Guía de Estudio, que contiene preguntas orientadoras que lo ayudará en sus aprendizajes.

**CAMPO DE LA  
FORMACIÓN  
GENERAL**

## PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO

**Fundamentación.** La planificación estratégica, en el **contexto** de las políticas de seguridad pública y de las normas vigentes, debe realizarse a partir del reconocimiento de la especificidad de este campo de saber. En el *Tratado de Ciencia de la Policía (Tomo I - Introducción Dogmática General. Primera Parte)*, el Comisario General Dr. Enrique Fentanes advierte: "Conviene anticipar aquí que al sistema policial no pueden aplicarse, indiscriminadamente, las estructuras orgánicas y las modalidades de otros sistemas: militar, administrativo público, administrativo privado o empresarial" (1972, p. 23).

La planificación estratégica facilita la gestión de la organización al hacerla más transparente. Permite asignar políticas concretas a los distintos sectores implicados, y posibilita la evaluación en función del cumplimiento de las actuaciones. Además, genera coherencia entre las acciones que se realizan y las expectativas de la Jefatura, colocando a la institución en relación con las necesidades del entorno.

Su **objeto** de estudio se centra en las funciones de la administración, en la evaluación del desempeño, en el liderazgo, y en el conflicto en las organizaciones. Su **propósito** es comprender – parafraseando a Dwight Eisenhower- que "los planes son inútiles, pero la planificación es indispensable".

**Objetivos.** Que el alumno logre:

Desarrollar un plan estratégico con todos sus componentes.

Reconocer las diferencias entre el líder y el administrador

Identificar las dimensiones del conflicto en las organizaciones públicas.

**Contenidos.** Funciones de la administración: planeamiento, organización, dirección y control. Niveles de conducción: estratégico, táctico y operativo. Principales componentes de una estrategia: visión, objetivos generales, objetivos particulares, recursos, procesos y resultados.

Evaluación del desempeño en organizaciones sin fines de lucro. Requisitos de la información. Establecimiento de un Sistema de Control de Gestión. Tablero de Comando: control interno y externo.

Liderazgo: diagnóstico del liderazgo. Caracterización de la situación de liderazgo. Tipos de liderazgo. Dimensión del liderazgo situacional y del liderazgo estratégico. Desarrollo de los procesos de negociación. Técnicas para desarrollar el liderazgo.

El conflicto en las organizaciones públicas: actores del conflicto, dimensiones, tipos. El proceso de cambio en la organización. Tipos de cambios y estrategias para lograrlos. Realimentación.

### **Bibliografía Obligatoria y Optativa.**

Illanes Frontaura, P. (1991). *La administración del sistema empresa – Un enfoque integral de la administración de empresas*. (3ª ed.). Santiago: Universidad Central de Chile.

Irazábal, América Alicia. (2007). *Tablero Integral de Comando*. (3ª ed.). Buenos Aires. Editorial Aplicación Tributaria S.A. URL:

[http://datos.aplicacion.com.ar/previews/2007/9789871099788\\_irazabal\\_tablero\\_integral\\_de\\_comando\\_preview.pdf](http://datos.aplicacion.com.ar/previews/2007/9789871099788_irazabal_tablero_integral_de_comando_preview.pdf).

Krieger, Mario José. (2016). *Métodos y Técnicas de Diagnóstico e Intervención en Administración Pública*. (1ª Ed.). Buenos Aires. Editorial Errepar.

The Police Staff College (1996). "Key components in a crime and disorder strategy". Bramshill: International Commanders' Programme. Trad. Carlos G. Blanco.

<b>Contenidos de la materia</b>
REINO UNIDO — Seis elementos componentes de un Plan Estratégico
Proceso de administración (Henri Fayol)
Helmuth Von Moltke y el Estado Mayor General
Niveles de la conducción
REINO UNIDO — Principios de Comando y Control
Planeamiento Estratégico (Donald C. Witham)
Tecnología y Planeamiento Estratégico (Emmanuel P. Barthe y Kenneth J. Peak)
Estrategias de Disuasión Centrada
Operación "Alto el Fuego"
TABLERO INTEGRAL DE COMANDO (América Alicia Irazábal)
REINO UNIDO — Estrategia Policial de Seguridad Vial del Reino Unido
REINO UNIDO — Estrategia para la Prevención de la Corrupción
EE.UU. — Plan Estratégico del Departamento de Policía de Garner (Carolina del Norte) 2014-2016
ESCOCIA — Plan Estratégico de la Policía de Escocia
SUDÁFRICA — Plan Estratégico para 2010 a 2014 del Servicio de Policía de Sudáfrica
Planificación estratégica para pequeñas agencias policiales (Jefe Jonathan B. Flores)
PROGRAMA DE LA MATERIA
ACTIVIDAD DE APRENDIZAJE

## Seis elementos componentes de un Plan Estratégico 1

**VISIÓN, META O FINALIDAD.** [*AIMS are the results you want to achieve, stated in general terms (e.g. to reduce crime and disorder)*] Es el resultado **ideal** que se desea alcanzar, expresado en términos generales. Ejemplo: 1) Rutas seguras. 2) Una sociedad libre de drogas.

La visión se realiza formulando una imagen ideal del futuro institucional y escribiéndola, a fin de crear el sueño (compartido por todos los que tomen parte en la iniciativa) de lo que se debe ser en un futuro prospectivo cercano. Una vez que se tiene definida la visión institucional, todas las acciones se fijan en este punto y las decisiones y dudas se aclaran con mayor facilidad.

Todo miembro que conozca bien la visión tendrá que sumar esfuerzos administrativos y operacionales en pos de su cumplimiento en el tiempo planificado. Una vez que la visión ha sido creada e integrada en la actividad diaria de la institución, aparece el **propósito estratégico**. Éste se refiere a buscar aspectos más concretos de la visión, materializándola. Las características esenciales del propósito estratégico son:

Plantear metas muy ambiciosas que llevarán a la institución a un éxito total.

Tener una visión estable, sin modificaciones.

Todos y cada uno de los recursos de la institución deben involucrarse totalmente en el logro de la visión.

**OBJETIVOS GENERALES.** [*OUTCOMES are the more general consequences of intervention (e.g. reduction in the fear of crime)*] **No se cuantifican.** Son las consecuencias muy generales del plan u objetivos muy amplios. Éxito, resultado o suceso. Ejemplos: Disminuir el delito. Reducir el miedo al delito.

**OBJETIVOS PARTICULARES O ESPECÍFICOS.** [*OBJECTIVES are the aims restated in more specific and concrete terms (e.g. to reduce residential burglary by 20 per cent by 2001)*]. **Se cuantifican.** Son las finalidades descritas en términos más específicos y concretos. Se redactan dos o más objetivos particulares por cada objetivo general. Ejemplo: Reducir el delito en un 20 % para el año 2020.

**RESULTADOS.** [*OUTPUTS are the product of the programme or what has been achieved (e.g. residential burglary down by 10 per cent). These need to be set against the strategic objectives*]. Contra los objetivos estratégicos. Son el producto de un programa. **Qué** se ha de lograr. Deben ser alcanzados y tener relación con los objetivos estratégicos. Son lo que quiero ver y aún no me consta. Es el producto terminal que llega al ciudadano. Ejemplo: Reducción del robo a viviendas en un 10 %.

**RECURSOS.** [*INPUTS are the resources invested in a program: human, financial and intellectual*]. Son los medios invertidos en un programa. Refiere a elementos humanos, intelectuales, financieros, tiempo, NTIC, etc. **Qué tenemos.** Recurso: *interés y capacidad* para producir un efecto sobre otro *interés* (UCA).



**PROCESOS.** [PROCESSES are the ways in which the activities are organized to transform inputs into outputs (e.g. fitting security hardware in at-risk properties)] El **cómo**: Son los caminos en los cuales las actividades son organizadas, para transformar los medios en productos del programa (adecuada combinación de recursos y funciones a fin de satisfacer una necesidad social o del estado). Incluyen una secuencia cronológica. Ejemplo: Aumentar las barreras físicas en los hogares para disminuir las posibilidades de robo.

## Proceso de administración



La administración es un proceso que tiende al logro de un objetivo predeterminado, lo que implica que todas las funciones de la empresa<sup>2</sup> deben estar orientadas hacia una misma meta, de un modo coordinado y armónico.

Las funciones de la administración representan un proceso circular dinámico e ininterrumpido de actividad aplicada a las diversas áreas de la empresa. Éstas son:

El planeamiento (**qué hacer**)

La organización (**cómo hacerlo**)

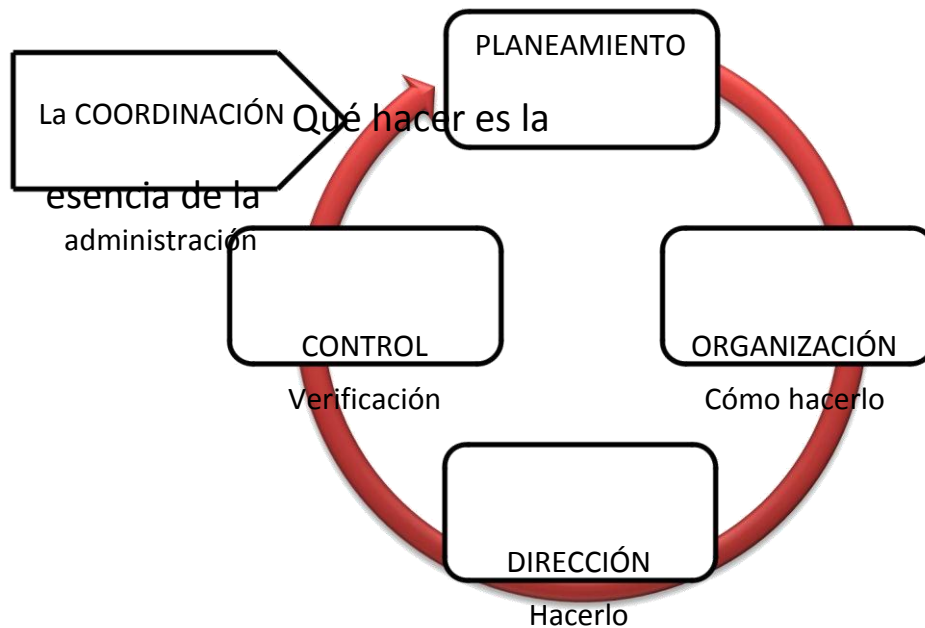
La dirección (**hacerlo**)

El control (**verificación**)

La coordinación la consideraremos como la esencia de la administración y no como una más de sus funciones. Aunque hay autores que consideran a la "coordinación" como una quinta etapa.

---

Las "funciones de la administración" o "funciones de la empresa" son, para la doctrina militar argentina, "actividades básicas de la conducción" (ROB-00-01 *Reglamento de Conducción del Instrumento Militar Terrestre*, Art. 1007, p. 5).



La **función dirección** corresponde a una actuación o ejecución que, de acuerdo a la estrategia escogida para realizar el plan (**función organización**), nos conduzca al objetivo propuesto (**función planificación**). La dirección consiste en *hacer actuar* a otros.

### HELMUTH VON MOLTKE Y EL ESTADO MAYOR GENERAL



Prussia

*Helmuth Karl Bernhard Conde von Moltke (1800 -1891) fue un Mariscal de Campo alemán cuyo genio militar ayudó a convertir a Prusia en el Estado hegemónico en Alemania. Bajo su dirección, Prusia derrotó a Dinamarca en 1865, a Austria en 1866 y a Francia en 1870.*

Aunque Von Moltke no creía que existían principios fijos en estrategia, dijo: *"La estrategia es un sistema de oportunidades. Más que una ciencia, es la aplicación del conocimiento a la vida cotidiana, el desarrollo del pensamiento que nos guía según las circunstancias que cambian a cada instante, es el arte de operar bajo la presión de condiciones difíciles"*

[...] Von Moltke entendía y aceptaba que ningún plan, por muy bien que estuviera concebido, puede ejecutarse como se ha previsto. Agregó: *"La estrategia proporciona a la táctica la oportunidad para atacar y la probabilidad de conseguir la victoria dirigiendo a los ejércitos hacia el campo de batalla y concentrándolos allí"*.

[...] Los éxitos tácticos cambian la situación estratégica, y el planificador debe estar en condiciones de adaptarse a la nueva situación. Esto fue la base que estimuló la propia confianza y la aceptación

de responsabilidad de parte de los oficiales que habrían de difundir esta flexibilidad de pensamiento por todo el Ejército. Von Moltke fue el primero en reconocer que los ejércitos modernos no pueden funcionar adecuadamente bajo un rígido control central. [...]

El ejemplificaba "la suprema virtud intelectual de poder someter los errores propios al rígido análisis y a los juicios críticos que él imponía para los demás –una costumbre que él exhortaba mucho entre sus oficiales". Durante toda su vida activa fue un innovador y, a pesar de exigir adhesión estricta a todo principio, no se dejaba dominar por las ideas, incluso las suyas propias.

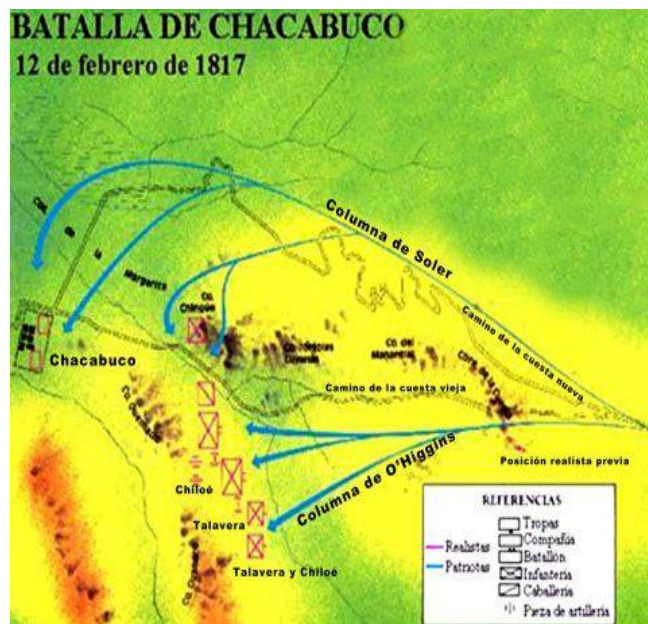
[...] Posteriormente a su muerte, el sucesor de Von Moltke como Jefe de Estado Mayor olvidó su lema en el sentido de que "**la estrategia no es otra cosa que el producto del sano razonamiento humano**" y se acomodó más a las palabras del maestro que a su pensamiento, perdiendo finalmente la flexibilidad que era lo más esencial del arte de la conducción militar de Von Moltke.

Una herramienta usual en este tipo de planificación es el análisis **FODA** (Fortalezas + Oportunidades + Debilidades + Amenazas)

### NIVELES DE LA CONDUCCIÓN

**TÁCTICA y ESTRATEGIA:** Normalmente se asocian los conceptos de táctica y estrategia. Táctica es el plan de acción para lo inmediato, en el corto plazo, para los próximos movimientos. Estrategia es el plan de acción a largo plazo. Abarca la definición de la meta u objetivo final, el establecimiento de la situación inicial, la evaluación de los recursos disponibles, en tiempo y lugar, y el trazado del plan de acción completo hasta la conquista del objetivo. Hay estrategias flexibles o rígidas, frontales o envolventes.<sup>3</sup>

NIVELES DE LA CONDUCCIÓN	TIEMPO	ESPACIO
Estratégico	+	+
Táctico	±	±
Operativo	—	—



### PRINCIPIOS DE COMANDO Y CONTROL<sup>4</sup>

17 de septiembre de 1992

Arnoletto, E.J. (2007.) *Glosario de Conceptos Políticos Usuales*. Buenos Aires. Editorial EUMEDNET, p. 32. Home Office. Traducción del Cte My (R) Carlos Guillermo Blanco.

**INTRODUCCIÓN.** Cada uno de los servicios de emergencia, y otras agencias con responsabilidad para servir o proteger al público, debe mantener planes y procedimientos, que puedan ser activados ante la eventualidad de un incidente mayor, en orden a asegurar una respuesta suficiente, apropiada y efectiva.

Algunos incidentes de rutina involucran a una sola agencia, o solamente a un limitado número, cada una de las cuales llevan a cabo sus propias funciones claramente definidas. Un incidente mayor, sin embargo, casi ciertamente envolverá a un mayor número y variedad de agencias, cada una de las cuales necesitará ser enlazada y apoyada por las otras.

Mientras cada agencia tenga considerable experiencia en el tratamiento de un incidente propio de su esfera de operaciones, es importante que estén habilitadas para trabajar juntas para proveer una solución total, mientras que al mismo tiempo continúan desempeñando sus funciones normales. Debe haber, consecuentemente, alguna coordinación de planes y procedimientos.

Este papel ofrece una descripción de las facetas de los diversos niveles de conducción y describe cómo debe ser coordinado el trabajo de las agencias. Explica detalladamente el marco para tomar decisiones estratégicas y el rol de un grupo de coordinación estratégica.

**ANTECEDENTES.** Durante la década de los 1980s una serie de disturbios en ciudades del interior trajeron como resultado el desarrollo, en el servicio de policía, de una triple estructura de comando y control (conocida como Oro, Plata y Bronce). Reflejaron los niveles estratégico, táctico y operacional de gestión de un incidente. Este sistema ha probado ser suficientemente útil y ha sido adoptado por todas las Fuerzas Policiales británicas (excepto en Escocia) y algunas otras agencias.

La experiencia ha exhibido que, mientras los elementos operacionales y tácticos de los planes son usados regularmente en todo el país, hay preocupación en torno a disposiciones -que no son enteramente satisfactorias- propias del nivel estratégico, particularmente cuando un incidente mayor se da en jurisdicciones locales y hay requerimientos a distintas agencias para trabajar juntos y dar respuesta a la emergencia. Se reconoce que todas las agencias tienen ocasión de tratar con los más serios incidentes que demandan la afectación de considerables recursos para cada una de ellas individualmente y que requieren la toma de decisiones estratégicas, tácticas y operacionales.

**FINALIDAD.** La finalidad de este documento es fijar principios para una estructura de gestión inter-agencias previamente acordado, para dar respuesta conjunta y coordinada a un incidente mayor. El Apéndice A "Principios Generales para la Gestión Operacional de Incidentes Mayores" del de septiembre de 1992 define los conceptos de: incidente mayor, coordinación, comando y control.

No está dirigido a prescribir una estructura rígida pero define un marco para la gestión al cual pueden suscribir todas las agencias. El marco puede entonces ser usado y adaptado para reflejar necesidades organizacionales de las agencias mientras son alentadas a conformarse a estos principios.

**GESTIÓN DE LA RESPUESTA.** En orden a concretar una respuesta combinada y coordinada a incidentes mayores, las capacidades de los servicios de emergencia deberían vincularse estrechamente con las autoridades locales y otras agencias a través de una gestión de la emergencia integrada. La adopción de una estructura nacional acordada habilita a todas las partes involucradas a entender su rol en una respuesta combinada y cómo los diferentes niveles de gestión están interrelacionados.

El marco descrito encarna siempre los mismos principios prescindiendo de su causa o naturaleza, pero subsiste flexible a cada circunstancia individual. Para ser efectivo debe ser planificado con anticipación y debe ser sujeto de entrenamiento localizado y ejercicios regulares. La respuesta puede ser dividida dentro de tres niveles: operacional, táctico y estratégico. El requerimiento para implementar uno o más de estos niveles dependerá de la naturaleza del incidente; pero normalmente la necesidad será determinada al comienzo, en el nivel operacional y entonces solamente se moverá al nivel táctico y finalmente al estratégico, si es necesario.

La adopción de un marco nacional pre-acordado -de una estructura de comando y control- alentará a cada agencia a diseñar sus propios planes en interrelación con los planes de otras agencias, mientras y al mismo tiempo retienen un formato disponible para propósitos internos.

En sus planes, cada agencia necesitará reconocer los tres niveles de conducción -estratégico, táctico y operacional- y las funciones a ser ejecutadas. Alentará la integración de los procesos de gestión entre agencias estrechamente vinculadas entre sí. Tales niveles no están dirigidos a predeterminedar grados o cargos individuales o específicos.

Si alguna agencia activa sus planes y estructuras frente a un incidente mayor, entonces debe ser necesaria para las demás iniciar la ejecución de sus propios planes en orden a facilitar los enlaces. Donde no hay requerimientos para la acción directa de una agencia, no será necesario invocar los niveles tácticos u operacionales, por ejemplo: en caso de epidemias de rabia, donde no hay un escenario específico para el incidente, o solamente una amenaza; el nivel estratégico puede ser el único requerido.

Es una característica de la cadena de comando y control que tienda a ser creada desde abajo hacia arriba. Al comienzo de un incidente acerca del cual no hay advertencias, el nivel operacional será activado primero, con los otros niveles incorporándose después junto con la escalada del incidente, o con un mayor conocimiento de la situación. Sin embargo, es posible que con algunos incidentes, particularmente aquellos donde hay una amenaza o un problema potencialmente serio, la activación de los tres niveles será concurrente. Se reconoce además que en la mayoría de los incidentes la función de comando y control recaiga en un oficial, sin la necesidad de desplegar a un comandante específico.

Las emergencias marítimas mayores poseen una serie diferente de problemas para los servicios de emergencia y las autoridades locales porque las agencias terrestres no podrán tomar control de la situación desde fuera del lugar, sin la influencia directa de los eventos en el mar. Sin embargo, la coordinación es requerida para dar respuesta rápida desde bases terrestres. Requerimientos especiales para la gestión de una emergencia marítima mayor deben ser considerados en los Planes de Contingencia del Servicio de Guardacostas, en correspondencia con los principios de este papel.

**NIVEL OPERATIVO.** Al arribar a la escena de un evento, los servicios de emergencia tomarán medidas apropiadas inmediatamente y percibirán la extensión del problema. Ellas se concentrarán en sus tareas específicas dentro de sus áreas de responsabilidad. Es necesario tener en consideración el dar el control de una tarea o área específica a un oficial designado de los servicios de emergencia o de una agencia en particular llamada a la escena. El comando de los recursos pertenecientes a cualquier agencia y aplicada dentro de un área geográfica, o usados con un propósito específico, será retenido por aquella agencia. Cada agencia debe enlazarse completa y continuamente con las otras empleadas dentro de la misma área para asegurar un esfuerzo eficiente y combinado.

Si es apropiado, la policía actuará normalmente como la coordinadora de la respuesta en la escena.

Si los recursos comprometidos por una agencia muy pequeña o, dada la naturaleza del incidente, si no es necesario asignar un oficial de incidentes (*Incident Officer*), la policía normalmente actuarán como punto de enlace para aquella agencia.

Estos preparativos deberán ser usualmente adecuados para una resolución efectiva de la mayoría de los incidentes. Sin embargo, para incidentes más serios -que requieran recursos significativos- puede ser necesario implementar un nivel adicional de conducción.

**NIVEL TÁCTICO.** Un nivel táctico de comando existe para determinar prioridades en la afectación de recursos, para planificar y coordinar una tarea a ser ejecutada, y para obtener otros recursos si es necesario.

La mayoría, aunque no todas, de las funciones tácticas serán ejecutadas en la escena del incidente. Algunas agencias, particularmente autoridades locales, preferirán operar desde sus respectivas oficinas administrativas y normalmente enviarán a un representante a la escena como enlace con el oficial de incidentes. La planificación deberá tener lugar teniendo en cuenta que puede haber un número determinado de escenas individuales, por ejemplo cuando el incidente sea en alta mar.

Cuando más de una agencia está operando en el nivel táctico, debe haber consultas entre los diferentes oficiales de incidentes de cada una de ellas. El comandante táctico no debe involucrarse con actividades en la escena que sean propias del comandante operacional, pero concentrará sobre sí toda la gestión general del evento. En orden a materializar la coordinación, reuniones inter-agencias deben tener lugar a intervalos regulares y ser atendidas por los comandantes tácticos. Se establecerá un servicio de enlace que facilite la intercomunicación y el apoyo a la resolución del incidente. La policía llevará un registro escrito.

Si resulta evidente que los recursos -o los expertos- sean requeridos más allá de las capacidades del comandante táctico, o resulte necesario coordinar varios escenarios de incidentes (donde comandos tácticos hayan sido establecidos), puede ser necesario implementar un nivel estratégico de gestión.

???????????????? **NIVEL ESTRATÉGICO.** El propósito del nivel estratégico de gestión es establecer un marco de trabajo para la política dentro de la cual los comandantes tácticos trabajarán, para dar apoyo a los mismos mediante la provisión de recursos, para darle prioridad a las demandas de diversos oficiales de incidentes con la finalidad de elaborar planes para el retorno a un estado de normalidad, una vez que el evento ha sido controlado. El requerimiento para una gestión estratégica puede ser dirigido a una sola agencia en particular.

Sin embargo, ciertos incidentes requieren una respuesta multiagencial en el nivel estratégico, en orden a concretar una resolución. En tales incidentes un grupo de coordinación estratégica podría ser formado. Se recomienda que este grupo sea una extensión del rol y responsabilidad del Grupo de Coordinación Mayor (tal como se define en la publicación del Ministerio del Interior llamada "Tratando con un Desastre") y la cual tiene una responsabilidad posterior para asegurar que las planificaciones y el entrenamiento sean ejecutados.

De acuerdo con los procedimientos previamente establecidos en el papel "Principios Generales para la Gestión Operacional de Incidentes Mayores", será una responsabilidad normalmente asumida por la policía para establecer y presidir el grupo de coordinación estratégica. El grupo comprometerá a miembros nombrados procedentes de cada agencia. Cada persona debe estar capacitada para tomar decisiones ejecutivas con respecto a recursos dentro de sus agencias y tener la autoridad para buscar la ayuda de otras agencias en apoyo de sus roles.

Las decisiones tácticas no son responsabilidad de este grupo. Ellas necesitarán ser apoyadas por un determinado número de personas brindadas por las distintas agencias involucradas. Conforme el incidente se vaya desarrollando, debería haber evaluaciones regulares acerca de las necesidades y propósito del grupo. En un incidente mayor, normalmente será responsabilidad de la policía coordinar inicialmente el rol estratégico de las agencias envueltas. Sin embargo, se reconoce que, debido a la naturaleza de ciertos incidentes mayores, este rol pueda ser tomado por algún escalón en un organismo y luego pasado a otra agencia (Ej.: en el evento de un desastre natural) o hacia la autoridad local para administrar la fase de recuperación. En todo momento, sin embargo, el personal y los recursos de cada organización continuarán bajo el comando de sus respectivos jefes, tanto como les sea concerniente según la especialidad de su rol.

En descargo del rol de coordinación, la responsabilidad podría ser tomada de los rasgos del incidente en particular, junto con profesionales expertos de cada una de las agencias y de sus deberes estatuidos. Puede ser necesario asignar el control de funciones específicas a una o más agencias. En circunstancias extremas. Ej.: un incidente terrorista, puede ser necesario para la policía tomar acciones de ejecución respecto del incidente al completo.

El comandante policial estratégico podría estar en posición de presidir regularmente las reuniones del grupo de coordinación estratégica. Es un principio fundamental de este sistema que los oficiales ejecutivos de varias agencias haga consultas sobre bases regulares. Ellos deben además consultar con las agencias la provisión adicional de recursos requeridos en la escena, y mantener una supervisión estratégica. Estos arreglos de gestión necesitarán ser adaptados a la tarea que está entre manos y ser lo suficientemente flexible para reflejar las circunstancias cambiantes, pero es de buena práctica adoptar una aproximación colectiva, con todas las reuniones documentadas y firmadas por todos los presentes.

El grupo de coordinación estratégica deberá estar enterado de sus amplios roles, los cuales pueden abarcar intereses del gobierno central, manejo de peticiones para consejo y asistencia de servicios individuales y agencias, y demandas de los medios de comunicación social. El grupo podría asegurar una estrategia para el tratamiento con la prensa afectada a la operación, organizar un pequeño centro de prensa (normalmente a cargo de un oficial de policía).

Se recomienda muy especialmente a los miembros del grupo de coordinación estratégica no concurrir a la escena. Ellos podrían permanecer con el grupo para alentar el establecimiento de fuertes uniones entre miembros del mismo y un entendimiento de cada uno de los demás objetivos estratégicos y las a veces complejas negociaciones que son requeridas para arribar a una conclusión en particular. Si se producen ausencias por alguna razón, deberá nombrarse al sustituto procedente de la misma agencia, con plena autoridad para desempeñar tal función estratégica. En incidentes prolongados, la necesidad de personal de reemplazo a colegas crecerá. Es preferible para las agencias disponer de estos reemplazos en orden a mantener con experiencia a los nuevos miembros que deban concurrir rápidamente a su puesto.

El grupo de coordinación estratégica podría estar basado en un lugar apropiado previsto con antelación, normalmente lejos del ruido y la confusión de la escena. En algunas áreas un edificio destinado a tal comando debe existir. Ej.: un centro de emergencia local para incidentes nucleares, en otros el plan de contingencia podría identificar la instalación a ser usada. Dada la función de la policía de presidir inicialmente el grupo, puede ser considerado un centro de control policial para tales fines.

**SUMARIO.** La gestión de emergencias es practicada en los incidentes más pequeños, sin embargo, en el nivel local todos aquellos involucrados en el proceso de respuesta a la emergencia se concentrarán en sus tareas específicas, con la policía actuando normalmente en la coordinación general. Ciertos incidentes, Ej.: aquellos costa-afuera, requieren arreglos especiales. Si más

recursos son necesitados, un comando táctico será facilitado cerca de la escena del evento con, donde fuere apropiado, cada una de las agencias involucradas proveyendo comandantes tácticos. Otra vez, la policía proveerá la coordinación general.

Donde los comandantes tácticos requieran recursos, o servicios especializados fuera de su control, o donde haya situaciones tácticas de escasa importancia aunque creciente en su dimensión, un nivel de comando estratégico deberá ser implementado.

En aquel evento donde más de un servicio o agencia requieran dirección estratégica, un grupo de coordinación estratégica podría ser establecido, normalmente bajo la conducción de un comandante policial estratégico. Este grupo desarrollará toda la estrategia para tratar con el incidente incluyendo a la prensa, y puede abarcar, entre otras cosas, enlaces con los departamentos del gobierno central.

## **Apéndice "A": PRINCIPIOS GENERALES PARA LA GESTIÓN OPERACIONAL DE INCIDENTES MAYORES**

Para incidentes mayores, es necesario planificar considerando la práctica ya existente y es recomendable que estos principios formen el marco para discusiones locales entre agencias involucradas en los planes de contingencia. Los incidentes mayores a menudo requieren gestión sofisticada y pre-planificada, así las dificultades en el lugar podrán ser evitadas. Se reconoce, sin embargo, que no es posible anticipar las demandas de cada tipo de emergencia. Es responsabilidad policial en un incidente mayor, coordinar los roles estratégicos de todos los servicios de emergencia y otras organizaciones involucradas. Se reconoce que debido a la naturaleza de ciertos incidentes mayores o desastres naturales, este rol de coordinación pueda ser llevado a cabo por otro servicio o agencia más apropiado.

En todo momento, sin embargo, el personal y los recursos de cada servicio quedarán bajo el comando de sus respectivos titulares. Donde sea apropiado, un grupo de coordinación será formado con personal procedente de los servicios o agencias claves. Este grupo será normalmente presidido por la policía, que mantendrá registros escritos de sus deliberaciones. Miembros apropiados del grupo se asegurarán de mantener el registro del incidente.

Dispensando al rol de coordinación, la responsabilidad será tomada y deducida de las características propias de cada incidente en particular, junto con expertos profesionales de cada servicio de emergencia y de acuerdo a sus deberes estatuidos. Puede ser necesario asignar el control de funciones específicas a uno o más servicios de emergencia u otras agencias. Por ejemplo, el Servicio de Fuego tendrá normalmente la responsabilidad en la función de rescate y el Servicio de Ambulancias NHS (*National Health System*) será normalmente responsable del tratamiento inicial y las evacuaciones médicas. En circunstancias extremas, Ej.: un incidente terrorista, puede ser necesario para la policía tomar acción ejecutiva respecto del incidente total. Las definiciones siguientes se relacionan con lo manifestado previamente:

Incidente Mayor: significa incidentes cayendo dentro de la definición acordada y contenida en el Manual de Procedimientos de Emergencia de la ACPO (Asociación de Jefes de Policía), el Manual de Procedimientos de Emergencia en Incidentes Mayores del Servicio de Fuego, las Disposiciones Operacionales del Servicio de Ambulancias, el Manual Civil de Emergencias, las Disposiciones para el Tratamiento de Incidentes Mayores del Servicio Nacional de Salud y la publicación del Ministerio del Interior «Tratando con el Desastre».

Coordinación: significa la armoniosa integración de los expertos de todas las agencias involucradas con el objeto de traer, eficaz y eficientemente, el incidente a una conclusión exitosa.



Comando: significa la autoridad de una agencia para tomar acciones directas acerca de sus propios recursos (personal y equipos)

Control: significa la autoridad para dirigir operaciones estratégicas y tácticas en orden a completar una función asignada e incluir la habilidad de dirigir las actividades de otras agencias comprometidas en el completamiento de tal función. El control de una función asignada así llevada a cabo incluye velar por la salud y la seguridad de todos los involucrados.

## PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO<sup>5</sup>

Donald C. Witham

Hay una creciente y más bien extensa literatura sobre planificación estratégica. Por ejemplo, el Centro de Recursos de Aprendizaje en la Academia de Entrenamiento del FBI ha copilado una bibliografía de diez páginas sobre planificación estratégica. Esta bibliografía lista los ítems disponibles en la Biblioteca de la Academia del FBI. Melcher y Kerzner (1988: 20), trazando la evolución de la teoría de la planificación estratégica, escriben que el primer interés en el tema puede remontarse a la Escuela de Negocios de Harvard en **1933**, cuando el "punto de vista" del tope de la gestión fue añadido al curso de política empresarial. Esta perspectiva enfatizó el incorporar el ambiente externo de una empresa con sus operaciones internas.

La obra clásica de **George Albert Steiner**, *Planificación Estratégica: Lo que todo gerente debe saber*,<sup>6</sup> fue publicado en **1979** y generalmente es considerado como la biblia de la planificación estratégica. Steiner afirma que la planificación estratégica está íntimamente entrelazada en toda la estructura de la gestión. Steiner enlista catorce procesos básicos y bien conocidos de gestión (por ejemplo, el establecimiento de objetivos y metas, el desarrollo de una filosofía de la empresa mediante el establecimiento de creencias, valores y demás) que conforman los componentes de un sistema de gestión general y los vincula a un proceso de planeamiento estratégico integral (7–8).

Hay muchos diferentes modelos o abordajes a la planificación estratégica. **Bonita H. Melcher** y de **Harold Kerzner**, en su libro *Planificación Estratégica: Desarrollo e Implementación*,<sup>7</sup> proporcionan una excelente descripción y revisión de varios modelos. En esencia, la planificación estratégica es un enfoque muy racional para el proceso de gestión. Busca responder a las siguientes preguntas: ¿Por qué existe la organización? ¿Qué está haciendo la organización hoy en día? ¿Qué debería estar haciendo la organización en el futuro? ¿Qué objetivos a corto plazo y a largo plazo deben ser logrados para cerrar la brecha desde el presente hacia el futuro?

Existe cierto debate entre los planificadores estratégicos en cuanto a si este análisis puede ser significativo sin identificar la cultura organizacional, sus valores y normas y los valores de los tomadores de decisiones críticas. Así, una serie de modelos del proceso de planificación estratégica incluyen una identificación de valores, auditoría y etapa de análisis. Muchos otros modelos no incluyen este paso. La experiencia del escritor ha sido que muchos oficiales encargados de hacer cumplir la ley están apagados por lo que consideran "conceptos de psicología organizacional blandos, sensibleros" entrometiéndose en el proceso de planificación.

El autor cree que la comprensión de la cultura organizacional es extremadamente importante para el éxito de cualquier intento de cambiar una organización. La planificación estratégica es tal

---

Witham, D.C. (2007). "Strategic Planning". En: *The Encyclopedia of Police Science*. (3° ed.). Nueva York. Editor: Jack R. Green. Págs. 1203 a 1208. Traducción del Magister Cte My (R) Carlos Guillermo Blanco.

Steiner, George Albert. *Strategic Planning: What Every Manager Must Know*. Universidad de Michigan. Free Press, 1979. ISBN 0029311101, 9780029311103. 383 páginas.

Melcher, B. & Kerzner, H. (1988). *Strategic Planning: Development and Implementation*. (1° ed.)

esfuerzo — cambiando la organización desde su presente hacia su futuro. Sin embargo, muchas organizaciones y sus miembros no están preparados para este tipo de auto-examen. La planificación estratégica puede ayudar a las agencias encargadas de hacer cumplir la ley en el desempeño de su misión sin incluir la etapa de análisis de valores.

**Evolución del Pensamiento sobre la Gestión.** Hasta la década de 1950, las organizaciones eran gobernadas por un set de reglas. Había una variedad de teorías muy respetadas sobre las organizaciones, incluyendo la gestión científica de **Frederick Winslow Taylor** (1856–1915), la teoría clásica de la organización / ciencia administrativa de **Henry Fayol** (1841–1925), y la teoría burocrática de **Maximilian Carl Emil "Max" Weber** (1864–1920), pero todos prescribieron el mismo conjunto de reglas.

Primero, simplificar el trabajo tanto como sea posible. Segundo, organizarse para cumplir con las actividades rutinarias. Tercero, establecer estándares de control para monitorizar el desempeño. Finalmente, ignorar cualquier cambio en el mundo en general que pueda afectar a la organización. Había muy pocas expectativas de cambio y ningún esfuerzo hecho para anticiparlo.

Sin embargo, esas teorías con sus "principios" de la administración resultaron en dramáticas ganancias en la productividad. De hecho, esas ideas llevaron a mejorar sustancialmente los beneficios y los aumentos salariales correspondientes para los trabajadores. ¿Por qué? Porque ellos colocaron una prima en un abordaje racional para organizar el trabajo y destacaron la importancia de los gerentes calificados y competentes – una salida definitiva de los enfoques previos que alentaron el nepotismo y el amateurismo (actividad que se practica o realiza de manera no profesional).

Desafortunadamente para esas ideas, el mundo cambió. A fines de la segunda mitad del siglo XX, **el cambio mismo devino en la variable crítica** . Una vez que pudimos apostar de forma segura que mañana sería como hoy en todos los aspectos importantes, hoy es la apuesta de un tonto.

Comenzando 1950, vimos el desarrollo de las filosofías administrativas que reconocieron esta nueva omnipresencia del cambio. El cambio fue visto como una certeza, no como una anomalía. No había de ser tratado normativamente (es decir, ya sea como bueno o malo), sino visto como inevitable. Así, las organizaciones tuvieron que ser estructuradas para acomodar y anticiparse al cambio. Además, el foco se desplazó desde las tareas de rutina que los empleados realizan cada día hacia los resultados que se esperaba obtener de ellos de todo este esfuerzo. La nueva frase de moda era "gestión por resultados" (*manage for results*). El nuevo paradigma solicitó estructuras organizacionales flexibles o *ad hoc* que se organizaran para obtener resultados deseados, desarrollar metas para dirigir o enfocar el esfuerzo y anticipar cambios.

Muchos lectores están familiarizados con algunas de esas nuevas teorías paradigmáticas: gestión por objetivos (MBO, *management by objectives*), sistema de planificación y programación del presupuesto (PPBS, *planning, programming budget system*), presupuesto base cero (ZBB, *zero-based budgeting*), enfoques de contingencia y teorías situacionales. Por una variedad de razones esos esfuerzos administrativos se reunieron con distintos niveles de éxito -la mayoría decepcionantes- cuando fueron implementados por las organizaciones. Por ejemplo, el gobierno federal intentó y abandonó el PPBS, entonces el MBO y finalmente la ZBB. Aun así, las filosofías de gestión que enfatizan los resultados siguen siendo populares.

Como siguiente paso los gerentes no sólo querían conocer la dirección futura de sus organizaciones, sino que también querían identificar sus fortalezas y debilidades. Este enfoque es llama planificación a largo plazo (*long-range planning*). En los Estados Unidos, la planificación a largo plazo se convirtió en una filosofía de gestión popular desde principios a mediados del decenio de

1970. La planificación a largo plazo, sin embargo, también tiene sus deficiencias, primariamente porque ignora los factores externos que afectan el desempeño de una organización. Algunas personas sintieron que la planificación a largo plazo se enfocó demasiado exclusivamente en factores internos y creó una mentalidad introspectiva. La planificación estratégica, por contraste, es concebida como una filosofía de gestión-por-resultados (*management-for-results*) que usa tanto una evaluación interna como una evaluación ambiental.

Una dificultad mayor en la comprensión de esas diferentes filosofías de gestión es que los escritores usan distintos nombres para esas ideas y también desarrollan definiciones únicas para ellos. Sin embargo, casi todos están de acuerdo en que la planificación estratégica es una filosofía orientada a los resultados que emplea tanto una evaluación organizacional interna como y un análisis ambiental externo.

**Modelos de Planificación Estratégica.** Como se ha detallado anteriormente hay un número de diferentes enfoques para la planificación estratégica, que requieren diversos niveles de compromiso de recursos y cada organización necesita adaptarse o modificar esas ideas diferentes para encajar en su situación particular. No hay una "mejor manera" universal.

En esta sección dos modelos serán descritos. El primero de ellos, la **planificación estratégica aplicada**, es definida como "el proceso por el cual los elementos de guía de una organización visualizan su futuro y desarrollan los procedimientos y operaciones necesarios para lograr ese futuro" (Pfeiffer et al 1986: 1). El proceso de escaneo ambiental debe ser continuo y permanente durante todo el proceso debido a que la planificación estratégica demanda que una organización mantenga un dedo en el pulso del ambiente que podrá y afectará su futuro.

El paso de la auditoría del desempeño en el modelo incluye un estudio simultáneo de las fortalezas y debilidades internas y un esfuerzo por identificar los factores externos significativos que puedan afectar a la organización. La organización puede muy bien escanear continuamente su entorno, pero aquí es donde la información ambiental es realmente analizada en el contexto de los datos de la evaluación interna y de las metas futuras.

Un segundo modelo, desarrollado por "United Way of America", es llamado **gestión estratégica**. United Way la define como "un proceso sistemático e interactivo para pensar y crear el mejor futuro posible para la organización" (United Way of America 1985, 3). El objetivo es realzar la habilidad de una organización para identificar y lograr resultados específicos deseados mediante la integración de la información sobre su entorno externo, las capacidades internas y el propósito y dirección del conjunto.

**Los elementos esenciales de la planificación estratégica.** Esta sección ofrece una serie de ideas y sugerencias para ayudar a los lectores a comprender cómo conducir actividades de planificación estratégica en sus propios departamentos. El primer elemento -una gestión con orientación a los resultados- requiere que la gente se distancie un tanto de sus obligaciones diarias y piense en el cuadro grande. ¿Cuáles son los principales problemas que afectan a mi departamento? ¿Qué está pasando en la comunidad? ¿Qué quiero que parezca este departamento y que esté haciendo en cinco o diez años?

Desde esta perspectiva, la gestión por resultados es común para la mayoría de los enfoques administrativos actuales (como MBO, PPBS y ZBB), que muchas personas y departamentos estén familiarizados con varios métodos para lograrlo. Con frecuencia, un retiro para la gestión es conducido en un hotel o complejo turístico cercano. A veces a los directivos clave se les pide que preparen una lista de aquellos factores o resultados más críticos para el éxito de la organización.

Un facilitador de grupo puede entonces conducir una reunión en la que se produce una lista maestra de esos resultados.

Un par de precauciones están en orden, sin embargo. Primero, al describir la dirección futura deseada de la organización, la gente debe ser realista e identificar resultados alcanzables que son consistentes con los recursos anticipados. Segundo, tener cuidado con un futuro que se ve exactamente como el pasado. Se ha dicho que los mayores impedimentos entre los humanos y su futuro son los humanos mismos y qué son capaces de imaginar y concebir.

El segundo elemento es el análisis ambiental. Las actividades primarias aquí son la reunión de datos y el análisis de tendencias relevantes. ¿Dónde busca esos datos? A nivel nacional, el *Censo de Población y Vivienda* de la Oficina del Censo de los Estados Unidos es una herramienta valiosa. El *Libro de Datos* del Departamento de Comercio de la Ciudad y del Condado, así como los informes del Departamento de Trabajo y otros indicadores nacionales, también pueden ser útiles. Con respecto a la actividad criminal, *Crímenes en América*, compilado por el FBI, es una excelente fuente. Las revistas y las sociedades profesionales y académicas frecuentemente se centran en los desarrollos y eventos que afectarán significativamente a las organizaciones de la aplicación de la ley.

A nivel local, los datos de tendencias relevantes y críticas a menudo pueden obtenerse en el área de las universidades - particularmente escuelas de negocios, departamentos de economía y departamentos de sociología. La cámara de comercio, asociaciones de comercio local y municipal, del condado y los gobiernos estatales generalmente son buenas fuentes de información. Un estudio de personas con conocimientos en la comunidad también puede ayudar a identificar la información relevante.

Una forma poco usada de análisis ambiental, el desarrollo de escenarios, es el enfoque más orientado hacia el futuro. Los escenarios intentan integrar una serie de tendencias independientes y desarrollar una visión consistente y coherente de futuros plausibles y alternativos. Generalmente, varios escenarios serán desarrollados y algunos serán seleccionados para fines de planificación. Este enfoque tiene un significado especial en la universidad y en las instituciones "think tank".

Obviamente, los objetivos del análisis ambiental son identificar las tendencias más significativas para la organización y describir sus posibles implicaciones. Los planes de contingencia pueden ser preparados o pueden configurarse arreglos de monitoreo especial para realizar un seguimiento de esas tendencias.

El tercer elemento es la evaluación organizacional, un paso que determina las capacidades de una organización (sus fortalezas y debilidades). Generalmente, una serie de evaluaciones de los recursos (por ejemplo, humanos, instalaciones, financieros) son conducidas. Por ejemplo, ¿la organización tiene suficientes personas con la educación y las habilidades apropiadas para cumplir sus propósitos? Además, puede hacerse un examen de la estructura y la cultura de una organización. ¿Son consistentes y compatibles con la misión y la dirección futura de la agencia?

Es importante revisar el desempeño anterior de una organización y sus principales entidades. ¿Se lograron los objetivos anteriores? ¿Los registros e informes son de alta calidad? Las encuestas y entrevistas a empleados o clientes pueden arrojar mucha luz sobre la percepción del desempeño. En el FBI, por ejemplo, los procesos de inspección, evaluación y auditoría dirán mucho sobre el desempeño de los diversos componentes y programas organizacionales.

El producto de esta etapa debe ser una lista precisa de las competencias y carencias de todo el de la organización. Obviamente, este conocimiento, junto con la información ambiental relevante, ayudará a determinar la dirección futura de la organización.

**Planificación Estratégica en el FBI.** La planificación estratégica en el FBI es responsabilidad del director. Temprano cada otoño el director y varios altos ejecutivos revisan y revalidan la misión del FBI y los componentes de las misiones. Un plan estratégico es preparado cada año, proyectando las actividades del FBI en cinco años hacia el futuro. La misión y los componentes son cuidadosamente examinados para garantizar que describen los principales propósitos hacia los cuales los esfuerzos del FBI serán y deberán ampliarse en los próximos años. Este paso de "revisión de la misión" comienza el desarrollo del nuevo plan. Es también donde el director y los altos ejecutivos articulan su visión con respecto a la dirección futura del FBI, centrándose exactamente en qué quiere lograr el buró durante los próximos cinco años. En esta etapa la visión es de amplio alcance.

Subsecuentemente, otros ejecutivos del FBI y los gerentes de programas desarrollan objetivos precisos y estrategias de acción que dan forma práctica a la visión del director. Si bien el escritor era el jefe de la Unidad de Planificación Estratégica de la División Inspección del FBI, fue autor de una referencia detallada, "Guía para la Planificación Estratégica en el FBI", para ayudar a los empleados del FBI a desarrollar esos objetivos precisos y planes de acción. Además, preparó un folleto titulado "Una visión general de los esfuerzos de planificación estratégica del FBI". En una organización del tamaño del FBI, el documento de planificación es bastante voluminoso. Sin embargo, es crítico que las estrategias precisas y planes de acción sean preparados que conducirán a la realización de los propósitos generales de la organización.

El proceso de planificación estratégica en sí, es decir, escanear el ambiente, evaluar el desempeño, pensar en la futura dirección del FBI y desarrollar planes de acción para lograr los objetivos planteados, es más importante que el documento que contiene el plan estratégico. Aun así, el plan es un tremendo vehículo para la comunicación dentro de la oficina. Una de las razones más comunes por las que las organizaciones no han podido alcanzar sus propósitos es que muchas personas no saben lo que se espera de ellas. No entienden qué está tratando de lograr la organización y cómo su trabajo encaja en el cuadro general. El plan estratégico ayuda a todos los empleados del FBI a comprender sus contribuciones a la labor del buró.

La Unidad de Planificación Estratégica (SPU) es responsable de conducir la función de análisis ambiental para el FBI. Esta unidad realiza exactamente el tipo de actividades y análisis descritos anteriormente. Con respecto a la etapa de evaluación interna de la organización, la SPU coordina las actividades de las diversas entidades del FBI. Como se ha descrito anteriormente, los informes de inspección de las oficinas del FBI, la evaluación de programas y las auditorías proporcionan invaluable información sobre el rendimiento. El FBI ha estado involucrado en la planificación estratégica desde la primavera de 1987. El proceso está evolucionando y nadie diría que es perfecto. Sin embargo, los líderes del FBI están convencidos de que es el enfoque de gestión más adecuado para la administración de la agencia.

**Conclusión.** La planificación estratégica surge de filosofías administrativas que enfatizan un enfoque de gestión por resultados y reconocen la omnipresencia del cambio en toda la sociedad. Aunque no existe una definición estándar o universalmente aceptada de planificación estratégica, la mayoría de los administradores estarían de acuerdo en que tiene tres elementos principales:

Gestión con orientación hacia los resultados.

Análisis ambiental externo.

Evaluación organizacional interna.

Si bien algunos autores distinguen entre la planificación estratégica y la gestión estratégica, el autor considera que la principal diferencia es solo semántica. Las ideas y teorías sobre la mejor manera de organizar seguirán evolucionando en los próximos años. Sin embargo, es razonable esperar que los conceptos futuros se basen en muchas de las ideas de hoy. En este sentido, los elementos esenciales de la planificación estratégica -gestión por resultados, análisis ambiental y evaluación organizacional- puede esperarse que permanezcan como principios importantes de filosofías futuras.

Este artículo ha descrito los beneficios de la planificación estratégica para las fuerzas del orden y esbozó algunos pasos necesarios para llevar a cabo los elementos esenciales de la planificación estratégica. El cumplimiento efectivo de la ley estadounidense es una meta a la que todos los norteamericanos tienen derecho. Aunque no existen panaceas mágicas ni garantías de eficacia, la planificación estratégica es un enfoque administrativo sencillo con un historial probado. Se anima a todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley a considerar este enfoque, ya que guían a sus organizaciones en el futuro.

#### Referencias y lectura adicional:

Melcher, Bonita H., and Harold Kerzner. 1988. *Strategic planning: Development and implementation*. Blue Ridge Summit, PA: TAB Professional and Reference Books.

Pfeiffer, J. William, et al. 1986. *Applied strategic planning: A how to do it guide*. San Diego, CA: University Associates.

Steiner, George A. 1979. *Strategic planning: What every manager must know*. New York: The Free Press.

United Way of America. 1985. *Strategic management and United Way*. Alexandria, VA: United Way of America.

University Associates Consulting and Training Services, 8380 Miramar Mall, Suite 232, San Diego, CA 92121 (619 552- 8901).

### TECNOLOGÍA Y PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO<sup>8</sup>

Emmanuel P. Barthe y Kenneth J. Peak

**Introducción.** Todas las organizaciones de justicia criminal necesitan examinar ocasionalmente sus valores fundamentales y evaluar el proceso por el cual proveen los bienes y servicios anunciados. La planificación estratégica proporciona las herramientas y los pasos requeridos para examinar la eficacia de los sistemas de entrega de productos de una agencia. Las agencias públicas y privadas tienen una obligación para con la población a la que sirven y sin tal planificación, las agencias de riesgo no cumplen con las necesidades de sus clientes. Por tanto, la planificación estratégica es una parte integral de las agencias modernas preocupadas por la responsabilidad fiscal y la prestación de servicios adecuados (Haines 2000).

El impulso hacia el profesionalismo y la rendición pública de cuentas ha llevado a los departamentos de policía a adoptar medidas de planificación estratégica y a aplicar los conceptos tomados del

---

Barthe, E.P. y Peak, K.J. (2007). "Technology and Strategic Planning". En: *The Encyclopedia of Police Science*. (3ª ed.). Volúmen 1, pp. 1243-1247. Nueva York. Editor: Jack R. Green. Trad. Carlos G. Blanco.

mundo de los negocios. El advenimiento de la Tecnología de la Información ofrece nuevas oportunidades y desafíos para la planificación estratégica policial. Las tecnologías modernas se han convertido en partes indispensables del proceso de planificación policial de hoy, sea para gestionar personal o para anticipar la mejor manera de abordar los problemas del crimen del mañana.

**Planificación Estratégica Policial Básica.** La planificación estratégica tiene muchos beneficios para los líderes de la policía. Puede ayudar a una agencia a identificar y anticipar las tendencias clave y problemas que enfrenta la organización, tanto en la actualidad como en el futuro. El proceso de planificación también explora opciones, establece direcciones y ayuda a los interesados a tomar decisiones apropiadas. Facilita la comunicación entre los actores clave que están involucrados en el proceso y mantiene a las organizaciones centradas en los resultados mientras luchan contra las crisis diarias. La planificación puede ser usada para desarrollar indicadores de desempeño para medir los esfuerzos de una agencia. Finalmente, y más importante, ayuda a los líderes a facilitar y gestionar el cambio (Glensor y Peak 2005). La **Tabla 1** ilustra algunos pasos de la planificación estratégica y las acciones requeridas.

**Tabla 1 - Pasos de la planificación estratégica y acciones requeridas.**

Planeamiento Estratégico	Acciones Propuestas / Cuestiones
Identificar a las partes interesadas	Invitar a funcionarios de la ciudad, personal policial, el personal no juramentado, trabajadores de otras agencias de la ciudad y miembros del público por sus ingresos y pedirles que sean parte del proceso de planificación.
Evaluar la situación actual	¿Cómo funcionan las cosas? ¿La gente está satisfecha con la agencia? ¿Los trabajadores están felices? ¿Es satisfactorio el resultado?
Definir necesidades organizacionales	¿Cuáles son las metas de corto plazo y las metas a largo plazo de la agencia? ¿Hay metas futuras que necesitan ser anticipadas?
Revisar procedimientos	¿Cómo se hacen las cosas actualmente? ¿Son eficientes los sistemas establecidos? ¿Hay métodos alternativos?
Desarrollar un plan	Incorporar el análisis de necesidades, recursos disponibles e ideas de las partes interesadas en un plan de acción viable y lógico para ayudar a cumplir la misión de la agencia.
Implementar el plan	Implementar medidas y asegurarse de que se lleven a cabo de acuerdo con el plan propuesto.
Evaluar los resultados	¿Fueron logrados los resultados deseados debido al nuevo plan? ¿Se alcanzaron las metas y objetivos? ¿La agencia está preparada para enfrentar los desafíos futuros?

La necesidad de las TI en la planificación estratégica se hace aún más aguda donde la organización ha adoptado y está practicando la estrategia de servicio de policía orientado a la comunidad y a la resolución de problemas (COPPS, *community-oriented policing and problem solving*). Por ejemplo, bajo COPPS, la organización necesariamente debe maximizar la comunicación con -y obtener realimentación de- la ciudadanía. Algunas aplicaciones de la tecnología para esos propósitos pueden ser muy simplistas, como la entrega de teléfonos celulares a los oficiales y la publicación de los números de teléfono de los oficiales. O, en un plano superior, la agencia podría considerar el desarrollo de un sitio web. Una página web puede solicitar la opinión de la comunidad concerniente a:

Eventos criminales o problemas del barrio.

Percepciones de todo el departamento, así como de los contactos individuales de los oficiales.

Programas o actividades que a los ciudadanos les gustaría ver implementadas.

Dicha información puede ser muy útil para planificar estratégicamente el futuro de la agencia. Además, áreas tales como la historia, misión, visión, valores y filosofía / métodos de la Agencia bajo COPPS pueden ser presentadas y explicadas en este sitio web.

La TI puede ayudar a la organización a cumplir sus metas y objetivos. El jefe ejecutivo debe asegurar, sin embargo, que todo el personal esté al tanto de esas tecnologías y esté bien informado en cuanto a su uso. Para combinar la planificación estratégica y la TI, entonces, los jefes ejecutivos de la aplicación de la ley deben hacer lo siguiente:

Reconocer que la agencia primero debe preparar un plan estratégico que articule la misión de la organización en general, las metas y los objetivos.

Reconocer el rol crítico de la misión de la tecnología en el servicio de policía y desarrollar una visión para la TI y su rol en la agencia, teniendo en cuenta que la visión estratégica de la TI apoya directamente la misión, las metas y los objetivos de la agencia.

Crear un proceso sistemático para la planificación continua, el mantenimiento y el apoyo de los sistemas de información. El uso de las TI para la planificación estratégica no es un esfuerzo de una sola vez y requiere un proceso cíclico de planificación, adquisición, implementación y gestión de la TI.

Desarrollar un documento de visión estratégica de la TI. Este documento articulará cómo la tecnología ayudará a la agencia en el cumplimiento de su misión básica y a establecer un proceso continuo para evaluar, actualizar y mejorar esas tecnologías como metas de la agencia y del cambio tecnológico.

**Planificación Estratégica Policial y Tecnología.** La Oficina de Servicios de Policía Orientados a la Comunidad (COPS, *Community Oriented Policing Services*), creada por la Ley de Control del Crimen de 1994, fue en gran parte responsable de actualizar a los departamentos de policía en materia de TI. "Bajo el programa MORE (*Making Officer Redeployment Effective*, Haciendo Efectivo el Restablecimiento del Oficial), las OCOPS entregaron más de \$ 1.3 billones a casi 4.500 departamentos de policía para adquirir e implementar sistemas de TI" (Dunworth 2005, 7). Este aumento de la TI ayudó a las agencias policiales a cumplir con sus objetivos mediante la integración de los avances tecnológicos en el proceso de planificación estratégica.

Como se señaló anteriormente, es extremadamente importante que las organizaciones de la aplicación de la ley se comprometan en la planificación estratégica. Igual de importante, sin embargo, es la necesidad para los jefes ejecutivos de entender cómo la TI puede ayudar en la planificación estratégica, así como los tipos de tecnologías que están disponibles para esta tarea. Las mejoras tecnológicas ahora pueden proporcionar información crucial para la planificación estratégica. Como ejemplos, el despacho asistido por computadora (CAD, *computer-aided dispatching*) ahora tiene la capacidad de suministrar información estadística en tiempo real, hacer mapeo de pantalla, preparar folletos de alarmas y advertencias y emitir y almacenar diversos permisos; los sistemas de gestión de registros (RMS, *records management systems*) ahora analizan las estadísticas criminales y mantienen los archivos relacionados con las actividades de las personas, los vehículos, los detenidos y los oficiales. Otras tecnologías han sido desarrolladas más



recientemente y pueden proporcionar un mejor cuadro de la situación que se examina y relacionar los esfuerzos de planificación a largo plazo.

**Planificación Estratégica y Aplicaciones para la Reducción del Crimen.** La planificación estratégica que involucra esfuerzos preventivos o que abordan problemas específicos y recurrentes también puede beneficiarse del empleo de la TI. Algunos ejemplos son los siguientes:

**Prevención del delito.** COPPS y la TI pueden ayudar con la planificación estratégica para la prevención del delito a través de su función de análisis delictual, observando los medios para negar a los delincuentes la oportunidad de actuar en primer lugar. Usando el proceso SARA, los analistas pueden buscar problemas de delincuencia, analizar la naturaleza de la actividad criminal, responder mediante la asignación de los recursos policiales necesarios para frustrar a los delincuentes y evaluar mediante la realización de evaluaciones periódicas para determinar la efectividad (Helms 2002).

**Mapear eventos delictivos.** El mapeo computarizado del crimen combina la información geográfica de los satélites de posicionamiento global con la estadística criminal reunida por el sistema CAD del departamento y los datos demográficos. El resultado es una imagen que combina conjuntos dispares de datos para una nueva perspectiva sobre el crimen. Por ejemplo, un mapa de delitos puede ser superpuesto con mapas o capas de datos causativos (que es origen o causa de algo): tasas de desempleo en las áreas de alta criminalidad, ubicación de las casas abandonadas, densidad de población, informes de actividad de drogas o características geográficas (como callejones, canales o campos abiertos) que podrían ser factores contribuyentes (Rogers 1997; Pilant 1997).

**Investigación de accidentes.** Algunas agencias de policía han comenzado a usar un sistema de posicionamiento global para determinar detalles como la ubicación del vehículo y daños, elevación, grado, radios de curvas y velocidad crítica. Un transmisor toma una serie de "fotos" para obtener la ubicación exacta y las mediciones de los detalles del accidente, tales como marcas de neumáticos, área de impacto y escombros; esa información es entonces descargada en el sistema y las coordenadas son ploteadas en una toma aérea de la intersección o calzada. Usando la tecnología informática, los detalles entonces son superpuestos en la toma aérea, recreando así la escena del accidente a escala. Finalmente, las fotos digitales del accidente son incorporadas en el producto final, resultando en una representación muy exacta del accidente (Bath 2003).

**Sistemas de inteligencia de pandillas.** La policía ahora usa sus computadoras portátiles y teléfonos celulares para ayudar a resolver crímenes relacionados con pandillas. Algunos estados tienen ahora un paquete de software intranet ligado que conecta sitios en todo el estado. Es esencialmente un centro de intercambio de información sobre los miembros individuales de las pandillas, los lugares que frecuentan o viven y los coches que conducen. A los pocos minutos, un oficial de policía en el campo puede estar vinculado a la red, tipo de información y esperar que encaje (Dussault 1998).

**Personal y aplicaciones de implementación.** Los departamentos de policía tienen que desplegar personal eficiente. Esto se puede lograr utilizando diferentes herramientas tecnológicas. Por ejemplo, las bases de datos informatizadas del personal pueden identificar a los oficiales con parte de enfermo inusual o a los que acumulan numerosas quejas públicas. La mayor aplicación de las TI en términos de planificación estratégica implica la asignación de las patrullas. Usando software de mapeo geográfico, los oficiales policiales pueden ahora calcular el problema del crimen a nivel de sector de responsabilidad y asignar los recursos en función de la necesidad dentro de límites muy pequeños. Esto difiere grandemente de la tradicional división de una ciudad en cuatro cuadrantes

geográficos o de la asignación estática al sector que a menudo sigue siendo idéntico por muchos años, pese a los cambiantes problemas del crimen.

**Véase además:** *Administration of Police Agencies, Theories of; Attitudes toward the Police: Measurement Issues; Changing Demographics in Policing; Community-Oriented Policing: Effects and Impacts; Police Standards and Training Commissions; SARA, the Model.*

**Referencias y lectura adicional:**

Bath, Alison. 2003. Accident scene investigation is high tech. *Reno Gazette Journal*, November 18, 4.Se

Dunworth, T. 2005. Information technology and the criminal justice system: An historical overview. In *Information technology and the criminal justice system*, ed. A. Pattavina, 3–28. Thousand Oaks, CA: Sage.

Dussault, R. 1998. GangNet: A new tool in the war on gangs. *Government Technology* (January): 34–35.

Glensor, R. W., and K. J. Peak. 2005. *Strategic IT planning. Issues in IT: A reader for the busy police chief executive*. Washington, DC: Police Executive Research Forum.

Haines, Stephen G. 2000. *The systems thinking approach to strategic planning and management*. Boca Raton, FL: CRC Press.

Helms, D. 2002. Closing the barn door: Police counterterrorism after 9/11 from the analyst's perspective. *Crime Mapping News (Police Foundation Newsletter)* 4: 1–5.

Pilant, L. 1997. Computerized crime mapping. *The Police Chief* (Dec.): 58.

Rogers, D. 1999. Getting crime analysis on the map. *Law Enforcement Technology* (Nov.): 76–79.

### **ESTRATEGIAS DE DISUASIÓN CENTRADA**<sup>9</sup>

Valuación de la Evidencia para Resultados: Crimen y Delincuencia - Múltiples tipos de crimen / delito.

**Objetivos de la práctica.** Las estrategias de disuasión centradas (también conocidas como servicio de policía de las "palancas de tracción" o "*pulling levers*" *policing*) son estrategias policiales orientadas al problema que siguen los principios básicos de la teoría de la disuasión. Las estrategias abordan un comportamiento criminal específico cometido por un pequeño número de delincuentes crónicos que son vulnerables a las sanciones y castigos. Los infractores son directamente confrontados e informados que el comportamiento criminal continuo no será tolerado. A los delincuentes abordados también se les dice cómo responderá el sistema de justicia criminal (más la policía y los fiscales) a un comportamiento criminal continuo; sobre todo que todas las sanciones potenciales, o palancas, serán aplicadas. El mensaje basado en la disuasión es reforzado a través de redadas sobre los delincuentes o grupos de delincuentes (como los pandilleros) que siguen cometiendo crímenes pese a la advertencia. Además de disuadir comportamientos violentos, las estrategias también recompensan el cumplimiento y el comportamiento no violento entre los delincuentes abordados brindándoles incentivos positivos, como el acceso a los servicios sociales y oportunidades de empleo.

---

Practice Profile. *Focused Deterrence Strategies*. Evidence Ratings for Outcomes: Crime & Delinquency - Multiple crime/offense types. URL: <https://www.crimesolutions.gov/PracticeDetails.aspx?ID=11>.

**Población objetivo.** Las estrategias de disuasión centrada generalmente abordan un tipo específico o grupo de delincuentes, como los miembros de las bandas juveniles o reincidentes violentos. Muchas intervenciones focalizadas de disuasión han abordado primariamente casos de homicidio y violencia grave (actividades delictivas que por lo general implican delincuentes crónicos) en los entornos urbanos (Kennedy 2006). Algunas estrategias se han centrado en la eliminación de las formas públicas de tráfico de drogas (tales como mercados callejeros y casas de *crack*). Esas estrategias son conocidas como intervenciones en el mercado de drogas y trabajan advirtiendo a los distribuidores, compradores, y sus familias que la aplicación de la ley es inminente.

**Teoría práctica.** La teoría de la disuasión postula que el crimen puede ser prevenido si los delincuentes potenciales creen que los costos de la comisión de un delito superan los beneficios (Zimring y Hawkins 1973). Tres conceptos clave juegan un rol importante en la teoría de la disuasión: **certeza**, **severidad** y **rapidez** del castigo.

Los efectos disuasivos de los programas y políticas de prevención del delito son una función de la percepción de un delincuente potencial de la certeza, la severidad y la rapidez de la pena (Nagin 1998). Las estrategias de disuasión focalizadas combinan elementos de disuasión clásica con elementos adicionales pensados para prevenir el delito.

Primero, las estrategias de disuasión concentrada típicamente comienzan con un enfoque intenso en determinados tipos de crimen y en los delincuentes crónicos más responsables de llevar a cabo esos crímenes. El objetivo más frecuente de las estrategias de disuasión focalizada es la violencia armada. Segundo, las estrategias de disuasión enfocada a menudo son conocidas como estrategias de "jalar palancas", porque buscan aplicar todas las palancas disponibles, sean formales o informales, para disuadir a los delincuentes. Tercero, a diferencia de las estrategias de disuasión convencionales que pueden alterar los riesgos de sanciones objetivas, las estrategias de disuasión centrada buscan influir directamente en los riesgos de sanción *percibida* entre los delincuentes comunicándose directamente con ellos sobre las consecuencias de sus acciones. Una parte importante de la alteración de la percepción de riesgos entre los delincuentes es la administración de sanciones con rapidez para que los delincuentes potenciales puedan observar las consecuencias inmediatas de sus acciones.

Finalmente, dado que muchas estrategias de disuasión eligen como blancos grupos focalizados (como las bandas callejeras) en lugar de individuos, otro elemento clave es la idea de la responsabilidad colectiva: hacer que todos los miembros del grupo sean responsables de las acciones de cualquier individuo. Juntos, esos elementos del programa están destinados a influir en la percepción del riesgo de sanciones entre los delincuentes potenciales, alterando así sus decisiones acerca de si para cometer un delito o no.

**Componentes prácticos.** El marco de trabajo de la disuasión centrada fue desarrollado en Boston durante la década de 1990. La Operación "Alto el Fuego" (Boston) fue un proyecto de servicio de policía orientado a problemas para detener la violencia grave de bandas comunicando directamente a los pandilleros que la violencia ya no sería tolerada, y respaldando ese mensaje "tirando todas las palancas" legalmente disponibles cuando la violencia ocurriera.

Al mismo tiempo, los trabajadores jóvenes, los oficiales de libertad condicional, y otras organizaciones basadas en la comunidad ofrecieron servicios y recursos a los miembros de las bandas (Kennedy 1997). A un nivel general, el abordaje de las estrategias de disuasión centrada incluye lo siguiente:

Seleccionar un problema particular de crimen (tales como los homicidios juveniles).

Convocar un grupo de trabajo interagencial que puede incluir la aplicación de la ley, servicios sociales, profesionales y de base comunitaria.

Desarrollar una respuesta a los delincuentes o grupos de delincuentes que usa una variedad de sanciones ("apretar palancas", "*pulling levers*") para detener el comportamiento violento continuo.

Centrar servicios sociales y recursos de la comunidad en los infractores-blancos para que coincidan con los esfuerzos de prevención por la aplicación de la ley.

Comunicarse directamente y continuamente con los delincuentes para hacerles entender por qué están recibiendo una atención especial (Braga y Weisburd 2012).

Hay varias similitudes y rasgos solapados entre las estrategias de disuasión centrada y otros modelos de servicio de policía, tales como el servicio de policía orientado a la comunidad, el servicio de policía orientado a los problemas, y el servicio de policía orientado a los puntos calientes del delito.

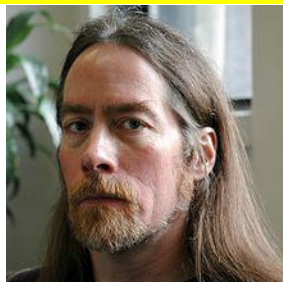
El ***servicio de policía orientado a la comunidad*** se basa en una variedad de enfoques para abordar los problemas de crímenes y disturbios. Muchas veces se forman asociaciones entre la aplicación de la ley y agencias externas al servicio de policía, especialmente los grupos basados en la comunidad.

Las estrategias del ***servicio de policía de los puntos calientes*** reposan mayormente en los enfoques tradicionales de la aplicación de la ley. Sin embargo, los poderes y los recursos policiales son dirigidos a tratar con un área de alta criminalidad o grupo de delincuentes.

El ***servicio de policía orientado al problema*** combina el recurso de las estrategias de focalización del servicio de policía de puntos calientes con la variedad de enfoques de servicio de policía orientado a la comunidad (*National Research Council*, Consejo Nacional de Investigación 2004; p. 249).

Las ***estrategias de disuasión centrada*** reposan primariamente en un enfoque de servicio de policía orientado a los problemas, pero también usan elementos del servicio de policía orientado a la comunidad (por ejemplo, formar asociaciones entre la policía y las organizaciones basadas en la comunidad a través de la creación de un grupo de trabajo interagencial).

#### OPERACIÓN "ALTO EL FUEGO"



David M. Kennedy

*Operation Ceasefire* (también conocido como el Proyecto de Armas de Boston y el Milagro de Boston)<sup>10</sup> es una iniciativa del servicio de policía orientado al problema implementado por primera vez en 1996 en Boston (Massachusetts). El programa fue específicamente apuntado a la violencia

---

Duane, Daniel. (2006). "Straight Outta Boston Why is the 'Boston Miracle' -the only tactic proven to reduce gang violence- being dissed by the L.A.P.D., the FBI, and Congress?" *Mother Jones*. Consulta: 28/9/2016.

armada juvenil como un problema a gran escala. El plan está basado en el trabajo del criminólogo David M. Kennedy.

**Boston.** A través de la década de 1980 y principios de 1990, Boston, como muchas ciudades de los Estados Unidos, experimentó una epidemia de homicidios cometidos por jóvenes armados. La violencia se concentró particularmente en los barrios pobres de la ciudad, incluyendo Roxbury, Dorchester y Mattapan.<sup>11</sup> Los homicidios de jóvenes (de 24 años de edad y menores) en Boston aumentaron un 230 % -de 22 víctimas en 1987 a 73 en 1990<sup>12</sup>. Entre 1991 y 1995, Boston promedió cerca de 44 homicidios de jóvenes al año.<sup>13</sup> La Operación "Alto el Fuego" suponía un abordaje del servicio de policía orientado al problema, y se centró en lugares específicos que eran los puntos calientes del crimen. Se centró en dos elementos del problema de la violencia armada, incluyendo el tráfico ilícito de armas<sup>14</sup> y la violencia de las bandas.<sup>15</sup>

Al principio, la estrategia fue patrocinada por el Instituto Nacional de Justicia y fue co-dirigida por David M. Kennedy, Anthony A. Braga, y Anne M. Piehl de la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard. El proyecto, con el transcurso del tiempo, se volvió único, ya que:

Reunió a un grupo de trabajo multiagencial e interagencial compuesto en gran parte de profesionales de la justicia criminal de primer nivel.

Aplicó técnicas de investigación cualitativa y cuantitativa.

Creó una evaluación de la naturaleza y de la dinámica que conduce la violencia juvenil en Boston.

Adaptó la intervención después de la implementación, y continuó haciéndolo durante todo el programa.

Evaluó el impacto de la intervención.

Una agencia central participante fue definida como aquella que participó regularmente en el Grupo de Trabajo del Proyecto de Armas de Boston durante la duración del proyecto.<sup>16</sup> Las principales agencias participantes incluyen el Departamento de Policía de Boston; el departamento de probación y libertad condicional de Massachusetts; el fiscal de distrito del condado de Suffolk; la Oficina del Fiscal de los Estados Unidos; la Oficina de Alcohol, Tabaco y Armas de Fuego (ATF); el Departamento de Servicios Juveniles de Massachusetts (correccionales juveniles); la policía escolar de Boston; y los trabajadores de prevención en la calle que hicieron la divulgación entre las pandillas adjuntas al programa del centro de la Comunidad de Boston. Otros socios importantes con participación más intermitente incluyen la Coalición de los Diez Puntos (*Ten Points Coalition*), la Oficina del Procurador General de Massachusetts, la DEA y la policía estatal de Massachusetts.<sup>17</sup> El diseño del proyecto comenzó en 1995. Llevó a lo que ahora se conoce como la intervención "Operación Alto el Fuego", típicamente supervisado por la Red Nacional de Comunidades Seguras (*National Network for Safe Communities*), fuera de la Universidad John Jay de Justicia Criminal de

---

Kennedy, David M., Anthony A. Braga, Anne M. Piehl (2001). "Reducing Gun Violence: The Boston Gun Project's Operation Ceasefire". URL: <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/188741.pdf>.

Kennedy et al. (2001). *Ibidem*.

Kennedy et al. (2001). *Ibidem*.

Braga, Anthony A., Glen L. Pierce (2005). "Disrupting Illegal Firearms Markets in Boston: The Effects of Operation Ceasefire on the Supply of New Handguns to Criminals". *Criminology & Public Policy*. 4 (4). 212303.

Kennedy et al. (2001). *Ibidem*.

Braga, Anthony A., David M. Hureau, Andrew V. Papachristos. "Deterring Gang Involved Gun Violence: Measuring the Impact of Boston's Operation Ceasefire on Street Gang Behavior" (PDF). *Journal of Quantitative Criminology*.

Kennedy et al. (2001). *Ibidem*.

la ciudad de Nueva York, pero también ha sido implementado independientemente por varias jurisdicciones.

El proyecto de Boston se puso en marcha en 1996 con una asociación innovadora entre los profesionales e investigadores. Esos grupos se reunieron para evaluar el problema de los homicidios de jóvenes y poner en práctica la intervención, y encontraron un impacto sustancial en el corto plazo en el problema. La Operación "Alto el Fuego" se basa en estrategias de disuasión de "tracción de palancas", que centran la aplicación de la justicia criminal en un pequeño número de delincuentes crónicos y jóvenes involucrados en pandillas que fueron responsables de gran parte del problema de los homicidios de Boston.<sup>18</sup>

Las primeras evaluaciones de impacto sugieren que la intervención de "Alto el Fuego" fue asociada con una reducción significativa en la victimización de homicidios de jóvenes,<sup>19</sup> disparos efectuados, llamadas de servicios, y los asaltos con armas en Boston.<sup>20</sup> Al cabo de dos años de implementación de la Operación "Alto el Fuego" en Boston, el número de homicidios de jóvenes cayó a diez, con un homicidio juvenil relacionado con armas de fuego que ocurriera en 1999 y en 2000.<sup>21</sup> Después de un cambio en el personal de supervisión dentro del departamento de policía de Boston y del gobierno de la ciudad, este primer sitio fue abandonado. Los homicidios de jóvenes comenzaron a subir de nuevo con 37 en 2005 y alcanzando un máximo de 52 en 2010.<sup>22</sup>

**Jurisdicciones a nivel de ciudad.** La estrategia Operación Alto el Fuego ha sido replicada en otras ciudades, incluyendo Chicago, Nueva Orleans, y Oakland, California.<sup>23</sup> Muchas otras ciudades están trabajando actualmente con el centro de investigación de David Kennedy en el John Jay College, la Red Nacional de Comunidades Seguras, para obtener asistencia para aplicar la estrategia, o la han obtenido en el pasado.

**Alabama:**

Birmingham

**California:**

Richmond

Salinas

Stockton

Oakland

Los Angeles

**Connecticut:**

Bridgeport

New Haven

Hartford

**Florida:**

Jacksonville

**Georgia:**

Savannah

---

Kennedy, D. (2012). Don't Shoot: One Man, A Street Fellowship, and the End of Violence in Inner-City America. Bloomsbury USA.

Braga, A., D.L. Weisburd. "The Effects of Pulling Levers Focused Deterrence Strategies on Crime". Campbell Systematic Reviews. doi: 10.4073/csr.2012.6.

Kennedy et al. (2001). *Ibidem*.

Rushefsky, Mark E. (2002). "Criminal Justice: To Ensure Domestic Tranquility (Chapter 7)". Public Policy in the United States: At the Dawn of the Twenty-First Century. M.E. Sharpe, Inc.

"CRIME DATA –January 1st–November 16th, 2009 vs. 2010: BPDNEWS.COM". web.archive.org. *Consulta: 23/10/14*.

"Drummond: David Kennedy talks Oakland and Ceasefire - San Jose Mercury News". mercurynews.com.

**Illinois:**

Chicago  
Peoria  
Rockford

**Indiana:**

Gary  
Indianapolis  
South Bend

**Louisiana:**

New Orleans  
Baton Rouge

**Maryland:**

Baltimore

**Massachusetts:**

Lowell  
Boston

**Michigan:**

Detroit  
Kalamazoo

**Minnesota:**

Minneapolis

**Missouri:**

Kansas City

**New Jersey:**

Paterson

**New York:**

Albany  
Buffalo  
New York City  
Newburgh  
Niagara Falls

**North Carolina:**

High Point

**Pennsylvania:**

Pittsburgh  
Philadelphia

**Tennessee:**

Chattanooga

**Texas:**

Fort Worth

**Virgin Islands.**

**Jurisdicciones en todo el estado.** Además, varios estados han asociado programas de Cese al Fuego.

**Connecticut - Proyecto Longevidad.** El Proyecto Longevidad es una iniciativa del estado de Connecticut con apoyo de la Oficina del Fiscal Federal. Bajo la Red Nacional de asesoramiento, en colaboración con la Universidad de Yale y la Universidad de New Haven, el Proyecto Longevidad combina la participación de la comunidad, los servicios sociales, y centra la aplicación de la ley en influir positivamente en dinámicas de grupo y reducir la violencia. El Proyecto Longevidad realiza llamadas para entregar mensajes antiviolencia de la comunidad y de la aplicación de la ley a los miembros de los grupos, junto con una oferta de ayuda. New Haven, Bridgeport y Hartford, las tres

ciudades de Connecticut con las recientes tasas más altas de crímenes violentos, han formado asociaciones comprometidas a usar GVI (*Group Violence Intervention*) en respuesta a la violencia.<sup>24</sup>

### Hallazgos y resultados

**Principio de Pareto en el Cese del Fuego.** La investigación sobre el método de cese del fuego ha encontrado una conexión profunda y hasta ahora invariante entre la violencia grave y los grupos criminales altamente activos.<sup>25</sup> Un hallazgo típico a nivel de ciudad es que los grupos colectivamente representan debajo del 0,5 % de la población de la ciudad estarán conectados como delincuentes, víctimas o ambos, con entre la mitad y tres cuartas partes de todos los homicidios en la ciudad.<sup>26</sup> Esta es probablemente una subestimación y los límites más bajos, ya que sólo los incidentes conocidos por ser conectados al grupo callejero se cuentan como tales. Esto significa que alguna porción sustancial de aquellos no conocidos también serán conectados al grupo.<sup>27</sup> En Boston, por ejemplo, que en ese momento tenía una población de aproximadamente 556.180 personas, aproximadamente 1.500 individuos fueron identificados como que comprendían 61 grupos separados.

Este 0,3 % de la población era responsable del 60 % de los homicidios de la ciudad<sup>28,29</sup> Similarmente, en Cincinnati en 1997, que tenía una población aproximada de 333.210, entre 800 y 1.000 individuos (menos del 0,3 % de la población) fueron identificados como relacionados con el grupo, y eran responsables del 75 % de los homicidios de la ciudad.<sup>30</sup>



*Anthony Alan Braga*

**Resultados de los sitios de alto el fuego.** Las estrategias de cese del fuego han sido desplegadas en más de 60 ciudades -desde Los Ángeles a Providence, desde Chicago a Nashville- durante casi 20 años. Una reciente Revisión Sistemática de la **Colaboración Campbell** de las estrategias, y otros relacionados con ellos, concluyó que ahora hay "fuerte evidencia empírica" para su eficacia en la prevención del delito.<sup>31</sup> Los estudios de la Operación Cese del Fuego inicial en Boston encontraron

---

"National Network for Safe Communities".

Kennedy, David. (2012). *Ibidem*.

"National Network for Safe Communities".

"National Network for Safe Communities".

Kennedy et al. (2001). *Ibidem*.

Kennedy, David; Braga, Anthony; Piehl, Anne (1987). "The (Un) Known Universe: Mapping Gangs and Gang Violence in Boston". In: D. Weisburd and J.T. McEwen. *Crime Mapping and Crime Prevention*. New York: Criminal Justice Press.

Engel, R.S., S.G Baker, M.S. Tilyer, J. Eck & M.S. Dunham (2008). *Implementation of the Cincinnati Initiative to Reduce Violence (CIRV): Year 1 report*. Cincinnati, OH: University of Cincinnati Policing Institute.

Braga, Anthony; Weisburd, David (13 September 2011). "The Effects of Focused Deterrence Strategies on Crime: A Systematic Review and Meta-Analysis of the Empirical Evidence" (PDF). *Journal of Research in Crime and Delinquency*.



una reducción del 63 % en los homicidios de jóvenes.<sup>32</sup> La *Operación Peacekeeper* de Stockton (California) produjo una reducción global del 42 % en los homicidios con armas en la ciudad.<sup>33</sup> La extensión de Chicago de la iniciativa nacional del **Proyecto Barrios Seguros** (*Project Safe Neighborhoods*), ha mostrado un 37 % de reducción en los homicidios,<sup>34</sup> mientras que los esfuerzos del Proyecto Barrios Seguros de Lowell (Massachusetts) han producido un 44 % de reducción en asaltos con armas.<sup>35</sup> Una reducción del 34 % en homicidios ha sido registrada en Indianápolis (Indiana) después del lanzamiento de la Asociación de Reducción de la Violencia de Indianápolis (*Indianapolis Violence Reduction Partnership*)<sup>36</sup>. La Iniciativa de Cincinnati (Ohio) para Reducir la Violencia (CIRV, *Cincinnati Initiative to Reduce Violence*) ha mostrado una reducción del 41 % de los homicidios relacionados con miembros de grupos callejeros.<sup>37</sup>

---

Braga, Anthony; Kennedy, David; Waring, E.J.; Piehl, Anne (2001). "Problem-Oriented Policing, Deterrence, and Youth Violence: An Evaluation of Boston's Operation Ceasefire". *Journal of Research in Crime and Delinquency*. 38 (3): 195–226. doi: 10.1177/0022427801038003001.

Braga, Anthony (2008). "Pulling Levers: Focused Deterrence Strategies and the Prevention of Gun Homicide". *Journal of Criminal Justice*. 36 (4): 332–343. doi: 10.1016/j.jcrimjus.2008.06.009.

Meares, Tracey; Papachristos, Andrew (2009). "Homicide and Gun Violence in Chicago: Evaluation and Summary of the Project Safe Neighborhoods Program". *Project Safe neighborhoods Research Brief*.

Braga, Anthony; Pierce, G.L.; Bond, J.; Cronin, S (2008). "The Strategic Prevention of Gun Violence Among Gang-Involved Offenders". *Justice Quarterly*. 25: 132–162. doi: 10.1080/07418820801954613.

McGarrell, E.F.; Chermak, S; Wilson, J.M.; Corsaro, N. (2006). "Reducing Homicide through a "Lever Pulling" Strategy". *Justice Quarterly*. 23 (2): 214–231. doi: 10.1080/07418820600688818.

Engel, R.S.; Tillyer, M.S.; Corsaro, N. (2011). "Reducing Gang Violence Using Focused Deterrence: Evaluating the Cincinnati Initiative to Reduce Violence (CIRV)". *Justice Quarterly*. doi: 10.1080/07418825.2011.619559.

# Tablero Integral de Comando

*Desarrollo – Análisis*

*Balanced Scorecard (B.S.C.)  
Economic Value Added (E.V.A.)  
Activity-Based Costing (A.B.C.)*

*América Alicia Irazábal*

**APLICACION TRIBUTARIA S.A.**

Viamonte 1546 Piso 2º Of. 200  
(1055) Ciudad Autónoma de Buenos Aires  
Telefax: 4374-5418/6692/8855  
E-mail: info@aplicacion.com.ar  
Web: <http://www.aplicacion.com.ar>

**Irazábal, América Alicia**

**Tablero integral de comando:** Desarrollo, análisis. 3ª ed.

Buenos Aires. Aplicación Tributaria S.A., 2007.

312 p.; 21x15 cm.

ISBN 978-987-1099-78-8

Administración. I. Título

CDD 658

Fecha de catalogación: 05/06/2007

©COPYRIGHT 2007 BY APLICACION TRIBUTARIA S.A.

1º Edición, Marzo 2001

2º Edición, Septiembre 2004

3º Edición, Junio 2007

I.S.B.N. 978-987-1099-78-8

PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL POR CUALQUIER MEDIO, YA FUERE MECÁNICO, ELECTRÓNICO, ETCÉTERA, SIN AUTORIZACIÓN ESCRITA DEL AUTOR Y DEL EDITOR

El presente trabajo ha sido minuciosamente revisado y corregido. No obstante, ni la editorial ni los autores se hacen responsables, bajo ningún concepto, de ningún tipo de perjuicio relacionado que cualquier error u omisión puedan ocasionar. Este libro se terminó de imprimir en Junio de 2007 en APLICACIÓN TRIBUTARIA S.A., Viamonte 1550, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Dedicado a A.B.B.*

**NOTA PARA LA TERCERA EDICIÓN.** *En esta nueva edición hemos incorporado el tratamiento de la metodología borrosa (fuzzy) y aplicación de la teoría de los conjuntos borrosos (fuzzy sets) para la identificación y cuantificación de los factores críticos de éxito, utilizando el método Delphi y matrices de impacto cruzado (o incidencia cruzada), agregando también diferentes ejemplos prácticos. Cuando iniciamos la redacción de este libro, pensamos en difundir conocimientos adquiridos en diferentes empresas a lo largo de mi carrera profesional en momentos en que era escasa la bibliografía disponible sobre estos temas. La acogida brindada a las anteriores ediciones de este trabajo por las cátedras de las diferentes universidades que lo incorporaron a la bibliografía de sus planes de estudio, así como los comentarios de colegas y directivos de empresas, y las importantes instituciones que lo mencionan como bibliografía, nos indican que el esfuerzo no fue en vano. Nuestro agradecimiento a todos ellos, y con la esperanza de contribuir así, de una manera sencilla y coloquial, a la divulgación de aspectos que consideramos centrales para la actuación profesional, hoy ve la luz esta tercera edición. **América Alicia Irazábal***

## PRIMERA PARTE: INTRODUCCIÓN

### GENERAL 1. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

**1.1. Definiendo los términos y conceptos que emplearemos:** Cuando mencionamos los factores de éxito, cuando hablamos de la competencia, siempre terminamos utilizando una misma palabra: estrategia. A lo largo de este trabajo aludimos reiteradamente a estrategias o planificación estratégica, y por ello trataremos de que hacer una rápida aproximación a este tema. Digamos que existen dos niveles de planificación:

Niveles de planificación	—> <b>estratégica</b>
	—> <b>operativa</b>

Nos referimos particularmente al primer nivel. Así es que con *planificación estratégica* podemos aludir a diferentes cuestiones vinculadas con el tema en una organización, sea ésta una empresa, una unidad de negocios o una gran corporación, e inclusive puede darse el caso de planificación estratégica en un sector de la organización. Pero a pesar de existir la posibilidad de aplicar planificación estratégica en un sector aislado de la organización, consideramos que para resultar exitosa una planificación de este nivel, la base de las definiciones estratégicas debe ser la empresa, y no una fracción o sector de la misma. De acuerdo con la magnitud de la organización apuntada, sea una empresa, una unidad de negocio o una gran corporación, es que podemos referirnos a:

Estrategia global o corporativa, correspondiente a la corporación o empresa como conjunto.

Estrategias competitivas, diseñadas para cada una de las unidades de negocio,

Cuando se encara la planificación estratégica en una organización, es porque se ha llegado al nivel de las grandes definiciones que determinarán su futuro, y le darán su perfil característico que la diferenciará de las demás, pues la tarea abarca:

#### **1.2. Misión y objetivos finales:**

**Definición de la misión**, es una enunciación del negocio al que se dedica, productos o servicios, mercados.

**Cuestiones consideradas cruciales** para la vida de la organización, que pueden consistir en principios no negociables, por ejemplo, temas ecológicos y de responsabilidad social, nivel de calidad del producto o servicio que se brinde al cliente.

**Objetivos finales de la organización**, aquellos para cuyo cumplimiento se ha creado. Este aspecto se refiere a los resultados últimos a obtener, sean posicionamiento en el mercado, crecimiento, nivel de rentabilidad sobre el capital invertido, valor para el accionista.

#### **1.3. Grandes estrategias a utilizar:**

Comprende el qué y el cómo con relación a los recursos que se emplearán. Abarca las grandes estrategias, por ejemplo: de financiamiento, de abastecimiento, de comercialización, de recursos humanos, de producción.

**1.4. Planificación estratégica y planificación operativa:** Llegados a este punto, podemos preguntarnos cuál es la diferencia fundamental entre la planificación estratégica con la planificación operativa. Hemos mencionado que la planificación estratégica se refiere a los temas últimos o

finales de la organización, aquellos que le dan origen y significado al objeto de la planificación y que determinan su objetivo. En cambio la planificación detallada es el ámbito de la planificación operativa. En este ámbito, la planificación operativa se refiere a un sistema determinado, se alimenta del análisis estratégico respecto del mismo sistema, de resultados alcanzados anteriormente, de las definiciones realizadas por la planificación estratégica, de los requerimientos de los restantes sectores, a los cuales se encuentra integrado.

**1.5. Análisis estratégico para planificar:** La planificación estratégica requiere del análisis estratégico, a fin de: analizar su situación interna y el entorno en el que se intenta operar, veámoslos por separado.

**1.5.1. Analizar su situación interna.** El análisis de la situación interna de la organización consiste en el examen de los aspectos propios, en lo referente a sus fuerzas y debilidades, de modo de maximizar el aprovechamiento de las oportunidades que se detecten, así como intentar el mejoramiento de los aspectos en los cuales existe vulnerabilidad. Se trata de la aplicación de las técnicas caracterizadas como **F.O.D.A.:** análisis de las **Fuerzas, Oportunidades, Debilidades, y Amenazas.**

**1.5.2. Analizar el entorno en el cual intenta operar.** Mediante el análisis del entorno se trata de identificar las condiciones o situaciones que puedan influir positiva o negativamente sobre el sistema. Aquí también será aplicable el análisis **F.O.D.A.**

**1.6. Aplicación del análisis realizado:** El análisis realizado de los aspectos internos y externos o del entorno, permiten extraer las conclusiones necesarias para anticipar el comportamiento futuro del entorno y para formular planes que adelantándose y adecuándose a lo detectado proporcionen ventajas a la organización en el cumplimiento de sus objetivos. El siguiente cuadro lo explicará más claramente:

	Anticipa la evolución del entorno			
	Formula los planes de actuación		Viables, definidos en tiempo y espacio	
En base al análisis realizado				A corto, mediano y largo plazo
	Establece objetivos	Mensurables y cuantificables	En costos En resultados En inversiones	

**1.7. Ventajas de la planificación estratégica:** Podemos resumir las ventajas derivadas de la implantación de la planificación estratégica, diciendo que permite:

Detectar nuevas oportunidades de negocios.

Identificar amenazas o problemas que pueden sobrevenir a mediano y largo plazo.

Exponer en forma clara los objetivos establecidos por la alta gerencia.

Facilitar el consenso y la alineación tras los objetivos fijados.

Definir la forma en que se concretarán los objetivos:

Asignando los recursos necesarios.

Sirviendo como guía hacia los objetivos establecidos.  
Integrando al equipo,  
Coordinando esfuerzos:  
    Humanos  
    Económicos  
Evitando pérdidas de tiempo y dinero por dispersión de esfuerzos.  
Estableciendo el sistema de información.  
Estableciendo un sistema de control de gestión.

## **SISTEMAS DE ADMINISTRACIÓN POR OBJETIVOS Y SISTEMAS DE ADMINISTRACIÓN DEL DESEMPEÑO.**

**2.1. Introducción.** En este punto nos referiremos a un exponente de la administración del desempeño. No obstante, por su vinculación con la administración por objetivos, haremos una breve referencia a ambos sistemas de gestión.

**2.2. Administración por objetivos.** Recordemos que la administración por objetivos se orienta a la obtención de resultados, buscando el logro de resultados ambiciosos. Para ello otorga importancia a la participación y delegación de autoridad, a fin de obtener un alto nivel de motivación en el personal, como apoyo para la estrategia general, a la cual contribuye cada componente definiendo los resultados a alcanzar. Esto significa en principio que la alta gerencia realiza la planificación estratégica, mientras que en el marco establecido por la estructura organizativa, cada sector y puesto elaboran su propia planificación operativa, estableciendo sus propias metas a cumplir.

Las características de las metas a cumplir en la planificación operativa son:

**Ambiciosas:** Se trata de que las metas sean elevadas, pero de cumplimiento posible.

**Expresadas en términos de resultados:** Al estar referidas a los resultados del sistema, no se expresan en función de las actividades a cumplir, sino de su producto.

**Congruentes:** en el largo plazo con los restantes objetivos de la organización.

**Definidos:** En calidad, cantidad, costo, plazo y toda otra especificación necesaria que permita la comprobación de su cumplimiento.

**Importantes:** Implica centrar los esfuerzos en los objetivos que representan la parte medular de los resultados.

**Tendientes al mejoramiento permanente:** El proceso de planeación-ejecución-control es visto como un proceso de mejoramiento por medio del aprendizaje.

**2.3. Administración del desempeño. El *balanced scorecard* o tablero integral de comando.** La administración del desempeño es un sistema de gestión que partiendo de la administración por objetivos, intenta realizar un análisis continuo del desempeño de la organización y sus miembros, de modo tal que la revisión y mejora posibiliten alcanzar la misión establecida.

El conocimiento de las vinculaciones causa-efecto permite que la mejora experimentada tenga un efecto directo sobre la organización como conjunto, realizándose la medición del desempeño a través de indicadores de gestión que utilizan diferentes perspectivas para el análisis, nos estamos refiriendo en este caso particular, al sistema ***Balanced Scorecard*** o **B.S.C.**, al cual como adaptación al español, en este trabajo denominamos **B.S.C. (Tablero Integral de Comando)**.

La aplicación de un sistema de administración del desempeño tiene consecuencias profundas en reingeniería, mejora continua, desarrollo, *feedback* (realimentación de datos), mejora generalizada de la organización y sus procesos, clima organizacional, capacitación y aprendizaje.

Es así que la administración del desempeño se ha convertido en los últimos años en una herramienta reconocida por las grandes organizaciones, que han comenzado a apreciar el valor del aprendizaje organizacional, al reconocer que permite explotar las ventajas competitivas existentes en el conocimiento y en las capacidades, realizando un constante replanteo en forma sistemática de las metas y las tácticas a aplicar, a fin de detectar los sectores en los cuales se requiere de nuevas aptitudes. La utilidad del sistema debe verse particularmente en la alineación de la organización en el cumplimiento de la estrategia.

La realización de un análisis integral y armónico de la organización, permite conocer en forma puntual y mensurable las debilidades y aspectos que deben ser objeto de mejoras, sean procesos, conocimientos u oportunidades que no son suficientemente explotadas.

La toma de conocimiento de cuáles son los aspectos que deben ser mejorados permite aplicar las medidas correctivas específicas, así como desarrollar nuevas soluciones o procesos completamente nuevos, determinar u organizar la capacitación necesaria y comprobar a posteriori la respuesta obtenida mediante el *feedback* recibido, en forma mensurable, midiendo la repercusión habida en los resultados desde diversas perspectivas, incluyendo la financiera.

Por la característica de estos sistemas, suelen ser utilizados como base para el establecimiento y determinación de sistemas de incentivos, usándose también como pauta para la remuneración variable, y hasta como sistema de control del desempeño.

**2.3.1. Elementos necesarios.** Un sistema de administración del desempeño requiere de ciertos componentes:

**Objetivos:** Sin la determinación de los objetivos no se puede guiar al desempeño hacia el cumplimiento de la estrategia de la organización, o sea que se requiere la existencia de estrategias, que puedan responder a un planeamiento estratégico. Los objetivos deben estar integrados en el sistema de administración por objetivos, de forma tal que:

Se deriven en cascada desde la alta gerencia hacia abajo, a los siguientes sucesivos niveles, y

Con un entramado horizontal o transversal al procederse al establecimiento y la verificación de objetivos para el cumplimiento de procesos y vinculaciones críticas con proveedores y clientes, sean internos o externos.

**Competencias:** Las competencias se refieren a un conjunto definido y conocido de características, habilidades, conocimientos, y valores que debe reunir cada componente de una organización para desempeñarse exitosamente en determinado puesto en el momento y contexto dado. Existen diversos tipos de competencia, resumidamente, digamos que consisten en:

Tipos de competencias

**Críticas:** Requeridas para que la organización tenga un desempeño superior respecto de la competencia en los negocios o procesos que su estrategia ha determinado como críticos para alcanzar el éxito competitivo.

**Específicas según nivel:** Referidas a aspectos jerárquicos.

**Particulares por área:** Necesarias de acuerdo al área o sector.

**Particulares para un puesto:** Definidas por el puesto de trabajo.

**Finalidades:** Su finalidad es orientar y obtener el comportamiento deseado por la

Finalidades

- organización. Definir el comportamiento requerido por la organización.
- Controlar los riesgos que puedan impedir el cumplimiento de los objetivos en el largo plazo.
- Explicar desvíos para poder corregirlos.

**Factores necesarios:** Cuando se establecen los fines de una organización hay un gran trecho a recorrer para hacerlos realidad, que dependerá de la concurrencia de múltiples factores, cada uno de los cuales resulta insoslayable. Intentemos una rápida revisión de los mismos:

**Definición clara de los objetivos:** Difícilmente se puedan alcanzar los objetivos cuando no se sabe en qué consisten. Los objetivos vagos o difusos, que no tienen precisión solo sirven para dilapidar los esfuerzos.

**Definición de responsabilidades y competencias:** Permite que cada integrante pueda asumir su esfuerzo en forma efectiva.

**Creación de condiciones adecuadas:** Por condiciones nos referimos a los recursos físicos e intelectuales necesarios: elementos, procesos internos, aspectos técnicos y de comunicación, capacitación, motivación, y supervisión adecuadas por ejemplo.

**Comunicación y consenso:** La administración por objetivos y la gestión por competencias deben ser utilizadas como herramientas para establecer el necesario proceso de comunicación y para obtener consenso hacia los objetivos y competencias.

**Monitorización y realimentación:** El programa de administración del desempeño brinda las herramientas que permiten guiar la conducción, perfeccionando los conocimientos y realizaciones de cada integrante. El *feedback* obtenido en forma oportuna, con periodicidad y frecuencia, permite realizar las necesarias correcciones a la tarea realizada, además de otorgar experiencia y conocimiento a quienes intervienen, permitiendo el aprendizaje organizacional.

Esto puede en determinados momentos y a través de períodos mayores de tiempo, convertirse en un *feedback* más formal, para hacer el análisis y resumen del nivel de desempeño alcanzado, donde se revisen las competencias, las fuerzas y las debilidades, así como los éxitos alcanzados. No debemos olvidar que los sistemas de desempeño son buena base para el establecimiento de incentivos.

**Mejoramiento del desempeño y aprendizaje:** Con las monitorizaciones y *feedback* obtenidos y programas de reingeniería, la gestión puede ser continuamente mejorada a fin de mantener la competitividad de la organización. Pero esos procesos de mejora continua y de reingeniería sólo pueden ponerse en práctica de manera exitosa si se han alcanzado altos niveles de comunicación y consenso, pues son fundamentales para posibilitar la implantación de los cambios radicales requeridos para mejorar el desempeño.

**Indicadores de desempeño:** El sistema de administración por objetivos permite establecer cuáles serán los indicadores adecuados. Ellos tienen un papel fundamental en el funcionamiento de este tipo de sistemas, con las funciones de:

Definir

Controlar

Estas funciones de definir objetivos y controlar el desempeño tienden a hacer posible el logro de las estrategias establecidas.-



**ESTRATEGIA POLICIAL DE SEGURIDAD VIAL DEL REINO UNIDO** *Una declaración acordada conjuntamente por la Asociación de Jefes de Policía, el Departamento de Transporte y el Ministerio del Interior.*<sup>38</sup>

Su propósito es establecer un servicio de control del tránsito y la seguridad vial en el contexto del trabajo policial en general, establecer las cuestiones que constituyen una prioridad para la policía de caminos, e identificar los principios que deben sustentar la práctica operativa y el desarrollo de la política.

Virtualmente todos en el país utilizan las carreteras todos los días, como conductores o como peatones. Con 30 millones de vehículos en Gran Bretaña, las carreteras están ocupadas y son peligrosas. Su uso ilegal y antisocial afecta a la seguridad de las personas y a la sensación de seguridad. El mal uso de las carreteras también contribuye a los 3.500 muertos y 35.000 heridos graves cada año en las carreteras.

La policía del control del tránsito y seguridad vial tiene por objeto garantizar que las personas puedan utilizar todos los caminos, desarrollar su vida cotidiana y transitar por sus pueblos en condiciones de seguridad y sin ser dañados o intimidados por la conducta ilegal y antisocial en la ruta. Esto es especialmente importante para los ancianos, para los niños, y también para los económica y socialmente desfavorecidos, cuyos hijos, como señala el Gobierno en la Estrategia de Seguridad Vial<sup>39</sup>, tienen 5 veces más probabilidades de ser asesinados que aquellos más afortunados.

La policía del control del tránsito y la seguridad vial también procura negarles a los criminales el uso de las carreteras para llevar a cabo el delito. Es, por lo tanto, un elemento importante y visible en el compromiso institucional para proteger al público, para ayudar a mantener seguras las comunidades y la sociedad civil, y para apoyar a los ciudadanos respetuosos de la ley. El mantenimiento y el desarrollo proactivo de la policía del control del tránsito y la seguridad vial, en colaboración con las demás autoridades y organismos participantes, contribuirá y apoyará al resto de la función de policía. La policía de seguridad vial se centrará en las siguientes acciones:

- Denegarle a los delincuentes el uso de las rutas mediante el cumplimiento de la ley;
- Reducir las muertes en las rutas;
- Luchar contra la amenaza del terrorismo;
- Reducir el uso antisocial de las rutas;
- Aumentar la confianza pública y reasegurarla mediante el patrullaje de las rutas.

La policía proactiva del control del tránsito y la seguridad vial, en colaboración con las demás autoridades y organismos implicados -consejos locales, autoridades locales de carreteras y Agencia de Autopistas, cuerpos voluntarios y de la comunidad - contribuirá a y apoyará al resto de la función policial. Formará parte del trabajo de la policía local y del desarrollo de Planes Locales de Policía.

**La adherencia a la Estrategia Policial del Tránsito y Seguridad Vial es parte del desarrollo del Plan Policial Nacional.**

---

*Roads Policing Strategy*. URL: <http://www.dft.gov.uk/pgr/roadsafety/drs/roadpolicingcommitment.pdf>. 11/1/2005.

*Tomorrow's Roads – safer for everyone*, Departamento del Medio Ambiente, del Transporte y de las Regiones, Marzo 2000.

Las cinco prioridades básicas de la Plan Policial Nacional 2005-08<sup>40</sup> incluyen "la reducción de las preocupaciones de la gente sobre el comportamiento antisocial" y hacer frente al delito en la carretera es parte de esa tarea. Esta estrategia se basa en el análisis guiado por la inteligencia que figura en la Evaluación Estratégica Nacional sobre Policía del Control del Tránsito y la Seguridad Vial de la ACPO<sup>41</sup> La evaluación se llevó a cabo de conformidad con el Modelo de Inteligencia Nacional (MIN), y la estrategia se implementará mediante una 'Estrategia de Control' -también en línea con los principios del MIN- que está desarrollando la ACPO (Asociación de Jefes de Policía). La ACPO también ha establecido un Foro de Inteligencia de Policía Vial para apoyar la aplicación de la estrategia. La reducción de accidentes con muertes resultantes encaja específicamente en el Marco de Evaluación de Desempeño de Policía, junto con un indicador de desempeño o rendimiento, es decir, el número de personas muertas o gravemente heridas en la jurisdicción de una Fuerza Policial en relación con el número de kilómetros recorridos en vehículo.

### **Cómo se utilizan las carreteras concierne a todos**

Los caminos son parte de la vida cotidiana. Casi todo el mundo los usa todos los días como conductor, pasajero de vehículos, ciclista o peatón. Las carreteras son las arterias de nuestras comunidades - que une las casas, los negocios, las tiendas, la biblioteca, la parada de autobús, las escuelas.

### **El delito en las rutas afecta al bienestar de la gente y a la seguridad**

Las rutas y los vehículos necesitan ser usados con respeto hacia otras personas y usuarios. Cada año, mueren unas 3.500 personas y más de 35.000 resultan gravemente heridas en las colisiones de carretera. Junto con siniestros menos graves, hay más de 200.000 "lesiones corporales por colisiones" cada año. El 95% de las colisiones se deben al comportamiento de los conductores; el manejo ilegal o antisocial es un factor de una alta proporción.

Hay un costo financiero para la economía, y para las personas afectadas. El costo de todos los accidentes de tráfico en 2002 en el Reino Unido se estima en poco menos de £ 18.000 millones - entre ellas las pérdidas de producción, recursos humanos, gastos médicos y de policía, así como los daños físicos. El impacto más amplio sobre la vida personal y familiar va mucho más allá del dinero en juego.

La mala conducción, incluso cuando no lleve a un accidente, es amenazante e intimidante para otros conductores. Las transgresiones más graves son: conducción peligrosa, conducción bajo la influencia de bebidas alcohólicas o drogas, y exceso de velocidad. Otras malas conductas - *tailgating*, sobrepasar agresivo, comportamiento indisciplinado en el carril y abuso verbal- también hacen que los demás usuarios se sientan amenazados.

La mala conducción afecta también a los peatones, a través de la conducción descuidada, el exceso de velocidad, la falta de respeto de los cruces de carretera y de las luces de tráfico. Equivale a significativos comportamientos antisociales.

Los factores que contribuyen a los accidentes son variados y numerosos. Sin embargo, la policía ha identificado cuatro comportamientos clave que contribuyen a muertes y lesiones evitables haciendo que las colisiones sean más probables, y empeorando las lesiones resultantes. Estos son: la velocidad excesiva e inapropiada, la falta de uso del cinturón de seguridad, el consumo de alcohol

---

*National Policing Plan 2005-08*, Ministerio del Interior, noviembre 2004.  
*National Strategic Assessment – Roads Policing*, ACPO, noviembre 2004.

y drogas, y un manejo generalmente descuidado, peligroso y amenazante. La policía se ocupará de estas conductas mediante:

La operación continua del Programa Nacional de Cámaras de Seguridad, que se refiere a lugares en las rutas y en los cruces con semáforo con una conocida historia de colisiones y víctimas.

Una campaña policial nacional sobre el manejo bajo los efectos del alcohol y las drogas, para asegurar que las personas sean disuadidas de este consumo por el aumento significativo del riesgo de detección.

Una campaña policial nacional sobre el Cinturón de Seguridad, para incrementar su uso, especialmente por los pasajeros sentados en los asientos traseros y los niños.

Una presencia policial altamente visible en las rutas.

### ***El comportamiento en la ruta es una cuestión social***

Las personas vulnerables y desfavorecidas necesitan particularmente una policía de caminos proactiva. Por ejemplo, los niños de nivel socio-económico Clase V tienen cinco veces más probabilidades de ser asesinados en el camino que los de Clase I. Un alto porcentaje de los peatones heridos son niños o personas mayores, lo que refleja su mayor vulnerabilidad y su dependencia para dar mayores rodeos a pie.

Los vehículos abandonados, dondequiera sean dejados, son antiestéticos y peligrosos; son un problema particular en las viviendas, desfiguran el entorno de las residencias, minan la confianza en la comunidad y desafían los esfuerzos para establecer un ambiente libre de delincuencia.

### **Los fraudes con vehículos y el crimen tienen más consecuencias**

Otro delito directamente se relaciona con el uso de vehículos. Conducir vehículos sin el disco impositivo o sin certificado MOT es delito. Además, esos vehículos también tienen más probabilidades de estar en condición peligrosa y en riesgo para los demás. También es probable que no estén asegurados, un problema que agrega un estimado de £30 a las primas pagadas por automovilistas que respetan la ley.

Los propietarios honestos de vehículos esperan se cumpla la ley y que los delincuentes sean castigados.

### **La policía de caminos coadyuva al servicio de policía**

La investigación muestra vínculos importantes entre la participación en otros delitos como el robo, el robo con allanamiento de morada y los delitos cometidos con vehículos. Esto se refleja en la experiencia de que la policía proactiva de carreteras contribuye a una mayor vigilancia policial, incluida la detección y detención de los sospechosos.

### **Debe negarse a los delincuentes su desafiante uso de las carreteras**

Los delincuentes usan las rutas para llevar a cabo gran parte de su actividad - que va desde el robo con allanamiento de morada, al hurto, al tráfico de drogas y al terrorismo. La policía proactiva de carreteras puede denegar a los delincuentes su desafiante uso de las carreteras; es una medida eficaz para contener y disuadir a la delincuencia.

### ***La policía de carreteras combate la amenaza del terrorismo***

La amenaza de la actividad terrorista en el Reino Unido sigue siendo alta, y es probable que lo sea en el futuro previsible. Las redes terroristas necesitan utilizar las carreteras; pueden ser detectadas cuando las usan, mediante una policía proactiva. Las redes terroristas también están involucradas en el crimen organizado como el contrabando, que también implica el uso de los caminos; son, por lo tanto, vulnerables a la actividad policial.

La policía usará el Foro de Inteligencia Policial de Rutas para mejorar la recopilación y uso de la inteligencia.

### **Tecnología nueva e importante que se despliega**

El proyecto piloto de la "Operación Láser" demostró el valor de la tecnología de la ANPR (*automatic number plate recognition*, número de placa de reconocimiento automático). El Gobierno lo financia con los ingresos fijos de las multas, a fin de permitir el ulterior despliegue de la tecnología. Permitirá a los funcionarios en los vehículos equipados a que identifiquen los automotores de interés, ya sea por incumplimiento de la ley de tráfico o por problemas penales. Esta herramienta es respaldada por la continuación de las mejoras realizadas por la Agencia de Manejo y Licencia de Vehículos a las bases de datos del vehículo y del conductor, y los vínculos de esos datos con la Policía Nacional Informática. Este enfoque es totalmente coherente con el uso del Modelo de Inteligencia Nacional. Las policías del Reino Unido son líderes mundiales en la utilización de la ANPR y la intención es mantener esta iniciativa.

Otros avances tecnológicos significan más alcance en el futuro de la gestión del tráfico - variando límites de velocidad, advirtiendo los problemas, los desvíos, etc. La lucha contra la congestión de las carreteras es una prioridad clave del Gobierno. Hacerlo con seguridad, con la plena participación de la policía, es primordial. La adopción de la mejor y más eficiente gestión de incidentes y de técnicas de investigación ayudará a mantener la seguridad y el buen flujo de tráfico.

### **La tecnología complementa el rol de los oficiales de policía**

La tecnología no puede reemplazar a la policía en su totalidad: una adecuada presencia de la policía en la carretera también es vital. Por ejemplo, la tecnología de cámaras de seguridad es exitosa en la disminución de la velocidad, las colisiones, las muertes y las víctimas en los más o menos 5.000 sitios con cámaras fijas y móviles en Gran Bretaña. Un examen independiente de los tres primeros años del programa de la Cámara Nacional de Seguridad<sup>42</sup> comprobó que había una reducción del 32% en el número de vehículos que excedían los límites de velocidad cerca de los lugares con cámaras; el número de lesiones personales en colisiones se redujo en un 33%, y el número de personas muertas o gravemente heridas en un 40%, por encima de la tendencia general a la baja general en el Reino Unido del número de muertos o gravemente heridos. Pero la presencia policial física sigue siendo necesaria para hacer frente al exceso de velocidad en otros lugares de la red vial, incluyendo las autopistas, - y hay otros problemas importantes que la tecnología de cámaras y otras aún no pueden detectar, entre ellos, la conducción bajo los efectos del alcohol y las drogas, la conducción negligente y peligrosa, y la falta de uso de cinturones de seguridad.

### **La policía realzará la confianza pública y la seguridad mediante el patrullaje en las rutas**

La red vial forma parte de nuestro espacio público. El comportamiento ilegal e indisciplinado en las carreteras y vehículos debe ser impugnado y las normas legales deben ser afirmadas, ya que

---

*The national safety camera programme, Three-year evaluation report*, University College London and PA Consulting Group, Junio 2004.

están en las calles y en otros lugares públicos. La *ira de la carretera* es un problema grave e inaceptable.

La efectiva policía de caminos es, por lo tanto, un elemento importante y visible en el compromiso de la policía para proteger al público, mantener seguras a las comunidades, mantener y fortalecer la sociedad civil, y sostener la confianza de los ciudadanos respetuosos de la ley en el sentido que ésta está siendo aplicada.

La policía constantemente mantendrá una estrategia policial proactiva de seguridad vial. También tratará de comprender mejor los problemas que debe abordar para desarrollar las mejores soluciones para ellos. Desarrollará y aplicará una estrategia de lucha contra el comportamiento antisocial en las rutas.

El volumen de tráfico en la carretera aumenta y el libre flujo del tráfico necesita ser mantenido y mejorado. ACPO ha acordado una división de roles y responsabilidades con la Agencia de Autopistas; la policía seguirá siendo responsable de la aplicación de la ley, pero, por la estratégica red vial, podrá poner fin a una serie de tareas no esenciales y así liberar recursos para las principales prioridades de la policía de caminos. Una Estrategia de Patrullaje Vial aclarará esos temas y responsabilidades.

### **Monitoreo del desempeño**

El número de muertos y heridos graves en relación con el tráfico (medido en vehículos - kilómetros) será el Indicador de Desempeño Mejor Valuado para la policía de carreteras en el marco de la evaluación del desempeño policial. Proporciona una medida importante y significativa de los *resultados*, en lugar de la *actividad* o los *recursos*, ya que sus resultados representan el éxito final a exhibir al público.

Las cuatro dimensiones más significativas del uso ilegal, desordenado y peligroso de rutas y autos son:

Manejar alcoholizado o bajo los efectos de las drogas.  
Exceso de velocidad.

No utilizar el cinturón de seguridad.

Una conducción peligrosa, descuidada o amenazante para otros usuarios de la ruta.

No es apropiado para el Marco de Trabajo de la Evaluación del Desempeño Policial de alto nivel incluir Indicadores de Desempeño Mejor Valuados a este nivel de detalle. Sin embargo, como parte de la estrategia, la policía desarrollará sencillos y prácticos *indicadores de éxito* que las fuerzas de policía local puedan usar en su informe a los foros de seguridad.

La información sobre la *actividad policial* en relación con estas cuestiones (por ejemplo, el número de detenciones por conducir ebrio, el exceso de velocidad, o conducción negligente) será de interés, aunque esto refleja los recursos invertidos en lugar del éxito para resolver el problema.

El objetivo será, por lo tanto, desarrollar *indicadores de resultados*. Podrían incluir por ejemplo:

La proporción de pruebas de aliento positivas después de las colisiones, dando un indicador de la prevalencia del manejo con ingestión de bebidas alcohólicas, que pueden controlarse en el tiempo.

Datos de dispositivos de control de velocidad, tales como los ubicados en lugares con cámaras de seguridad, que proporcionan un indicador de prevalencia del exceso de velocidad.

Datos sobre los niveles de cumplimiento del uso del cinturón de seguridad.

Encuestas de opinión locales para supervisar cuán segura se siente la gente en las rutas.

### **Trabajar localmente en sociedad**

La policía no tiene el control total sobre el número de muertos y heridos graves, lo que subraya que las carreteras y la forma en que se utilizan son una **responsabilidad compartida**, que incluye la participación de la policía, los foros de seguridad locales y la Agencia de Autopistas, así como las agencias voluntarias y comunitarias. La policía mantendrá y desarrollará su trabajo junto con estos organismos, incluyendo a las redes locales de asociaciones para la reducción de la delincuencia y el desorden. Mediante el desarrollo de sus Planes Policiales Locales, las fuerzas discutirán y establecerán con todas las partes interesadas los indicadores apropiados, los objetivos y las medidas de vigilancia e informarán sobre la evidencia obtenida.

### **La asociación nacional**

Ningún aspecto de la labor policial debe ser considerado de manera aislada. Cada fuerza necesita desplegar los recursos en respuesta a las circunstancias locales y las prioridades dentro de un marco de trabajo nacional. Esta declaración, elaborada y publicada conjuntamente por el Ministerio del Interior y los Ministros de Transporte y la Asociación de Jefes de Policía de Inglaterra, Gales e Irlanda del Norte, reconoce el papel de la policía de caminos en el tratamiento de las prioridades más amplias como la promoción de un mayor sentido de seguridad y protección en la comunidad, los objetivos prioritarios y la reducción del número de muertos y heridos en nuestra red vial.

Todas las partes en la declaración esperamos trabajar juntos y con otros organismos interesados en el desarrollo continuo y en la aplicación de una estrategia eficaz de policía de carreteras.

11 de enero de 2005

Richard Brunstrom  
*Jefe*  
*ACPO Road*  
*Policing Business*  
*Area*

David Jamieson  
*Subsecretario Parlamentario de*  
*Estado*  
Departamento de Transporte

Caroline Flint  
*Subsecretario Parlamentario de*  
*Estado*  
Ministerio del Interior

***Nuestra integridad no es negociable***

Es propósito del (Unidad) de (Fuerzas de Seguridad o Cuerpo Policial) sostener un esfuerzo a largo plazo sobre la corrupción y la deshonestidad, con la meta de consolidar la confianza de la población en la integridad del personal de nuestra Fuerza. La lucha contra la corrupción no se centra solo en investigar o controlar al propio personal. Se dirige también contra quien procura corromperlo. La Estrategia para la Prevención de la Corrupción se extiende más allá de la acción disciplinaria y/o penal. Incluye:

Prevención.

Educación.

Disuasión.

La corrupción existe desde antes que sus signos puedan ser detectados. No ver la corrupción, no informar acerca de ella, son partes del problema actual. La corrupción continuará descontrolada, si es ignorada. Todas las organizaciones sufren la corrupción. No es escandaloso que haya corrupción, lo escandaloso, es no hacer nada contra ella.

Reconocer y atacar internamente la corrupción –incluso bajo el escrutinio público- es doloroso y lo será aún más si afloran más casos y van a los tribunales. Cada uniformado debe jugar su rol individual en este problema. El futuro de nuestra integridad no es negociable.

**Prevenir la corrupción y la deshonestidad.** Una estrategia contra la corrupción, la deshonestidad y el comportamiento no ético será introducida –por escrito- en el (Unidad) de (Fuerzas de Seguridad o Cuerpo Policial). Asegurará que no haya “escondite” alguno, tanto para los uniformados que incurran en tales conductas como para quienes busquen de corromperlos.

Lo que hace a la corrupción y a la falta de ética - de una diminuta minoría- particularmente penosa, es que daña el prestigio de la Unidad y socava el buen trabajo hecho por la mayoría. Esta estrategia será bienvenida, si en algún modo refuerza la confianza del público en el uniformado. Todas las organizaciones son susceptibles de corrupción. La Unidad emplea personas y éstas a veces son débiles. Las tentaciones son grandes.

**Estrategia para la Prevención de la Corrupción.** La Unidad está decidida a sostener su integridad y honestidad. Los riesgos y las oportunidades para la corrupción y la deshonestidad son inherentes a cualquier organización; sin embargo, son más frecuentes en el servicio de policía dada la naturaleza de su trabajo y las responsabilidades que la acompañan. Esas oportunidades aparecen porque buena parte del trabajo policial es discrecional y no supervisado.

Para el propósito de esta estrategia, serán utilizadas las siguientes definiciones:

**Corrupción:** El abuso de un rol o posición, para ganancia personal o de otros.

---

El plan estratégico es resultado de la traducción –del inglés- y adaptación de los artículos *Preventing Corruption and Dishonesty* (Previendo la Corrupción y la Deshonestidad), *The Corruption and Dishonesty Prevention Strategy* (La Estrategia de Prevención de la Corrupción y la Deshonestidad) y *CIB3–The Anti-Corruption Squad* (CIB3–La Brigada Anti-Corrupción) elaborados por la Policía Metropolitana de Londres.-

**Deshonestidad:** Comportamiento carente de honestidad personal. Incluye robos, mentiras y engaños.

**Comportamiento no ético:** Conducta que no se ajusta a los valores sustentados por la Fuerza. Incluye la discriminación y el acoso sexual.

**Principios:** Esta estrategia se funda en los siguientes principios básicos:

1) La estrategia incluirá personas de dentro y fuera de la Unidad:

Miembros de la Unidad corruptos y deshonestos;

Ex-miembros de la Unidad que han sido corruptos y deshonestos; y

Personas que han estado involucradas en casos de corrupción o que traten de corromper a los uniformados.

Habrà una determinación firme para:

Mantener una política de ejecución de las normas y perseguir vigorosamente en los tribunales todos los casos de corrupción y deshonestidad;

recuperar dinero y efectos perdidos como consecuencia de la corrupción y de la falta de honestidad;

buscar y secuestrar toda ganancia que sea resultado de la corrupción y la deshonestidad;

ejercer la acción disciplinaria con vistas de separar al elemento de la Fuerza, en aquellos casos en que el Estado no ejerza su pretensión punitiva;

ejercer la acción disciplinaria, formal o informalmente y caso por caso, en torno a aquellas conductas de menor gravedad; e

iniciar acciones penales o disciplinarias contra quienes hagan falsas acusaciones.

**Metas y objetivos de la Estrategia.** Se adoptará una aproximación estratégica dirigida a la prevención y detección de la corrupción y el comportamiento no ético. La Estrategia tiene seis ejes en este momento, cada uno de los cuales identifica y despliega una serie de objetivos. Es un proceso dinámico con más objetivos, y posiblemente con más ejes, que podrán ser sumados conforme crezcan el conocimiento y la experiencia. Mientras la fase inicial se desarrolle, la Unidad invertirá mucho esfuerzo en asegurar los más altos niveles de integridad. Los seis ejes son:

**[1] Prevención y Detección.**

*El espectro desplegado de este eje es:*

Desarrollar continuamente métodos y sistemas de prevención y detección de la corrupción, la deshonestidad y el comportamiento no ético, para incrementar la certeza de la detección;

incrementar el sistema disuasivo a través de la organización; y



asegurar la buena predisposición y la oportunidad para que la gente pueda expresar inquietudes específicas.

Es necesario mantener una buena habilidad investigadora, guiada por Inteligencia y medida por la dimensión y extensión del problema a considerar. Es necesario implementar test de integridad e inducir un sustancial temor a la detección, si una persona realiza un acto de corrupción, o deshonesto o de comportamiento no ético.

*Los objetivos de este eje son:*

Administrar meticulosamente y desarrollar un elemento que produzca acciones penales o disciplinarias de calidad;

desarrollar métodos de investigación legales y éticos y sistemas que sean innovadores, creativos y experimentales;

preparar y desarrollar un programa para el test de integridad que incluya la detección de comportamientos no éticos;

desarrollar el sistema de reunión de información para asegurar el mejor potencial para detectar la corrupción, la deshonestidad y el comportamiento no ético;

asegurar que todos los miembros de la Unidad conozcan estos propósitos;

desarrollar un sistema de trabajo en red para asegurar alternativas, de modo que el personal pueda presentar temas de interés; y

asegurar el más alto índice de integridad dentro del elemento, dedicado a iniciar y ejercer la acción penal y disciplinaria.

## **[2] Inclusión**

*Los objetivos de este eje incluyen:*

Producir una serie de principios y un sistema para compartir información sensible acerca de individuos específicos e investigaciones en curso, con una gerencia apropiada, que a menudo estará afectados a otras tareas en algún sentido; y

Producir y desarrollar un plan de educación apropiado para cada nivel de la organización y acorde a los signos de corrupción, métodos de prevención y sistemas de detección.

## **[3] Enfoque y Responsabilidad**

*El espectro desplegado de este eje es:*

Ganar el reconocimiento y la aceptación de la Estrategia y su importancia; y

Asegurar la predisposición necesaria del personal para lograr el éxito.

*Los objetivos de este eje incluyen:*

Desarrollar una estrategia comunicacional dirigida a los públicos interno y externo.

Asegurar que la calidad, la integridad y la legitimidad estén presentes en el despliegue que se hace para reducir el delito; y

Utilizar las inspecciones y visitas, para construir la Estrategia dentro de cada actividad que se haga.

#### **[4] Supervisión y Liderazgo**

El espectro desplegado de este eje es desarrollar y apoyar a los Jefes de elementos a identificar, prevenir y desafiar comportamientos corruptos, deshonestos y no éticos y tratar efectivamente con sus aspectos culturales. Centrar más el control en torno a la cuestión ética, cuando se trate de promociones y ascensos.

***Seguridad, Proyección y Examen El***  
*espectro desplegado de este eje es:*

Incorporar aspirantes con el más alto nivel de integridad;

Tratar efectivamente con aquellos que caigan debajo de esos estándares elevados; y

Asegurar nuestras exigencias.

*Los objetivos de este eje son:*

Mejorar el mecanismo de reclutamiento de aspirantes;

Mejorar el monitoreo de individuos que sean considerados vulnerables, o sean una amenaza potencial, dentro de la Unidad;

Desarrollar un sistema para facilitar a los Jefes el control de los elementos que, por alguna razón verificable, brinden una causa para creer que su integridad está en peligro, mientras se preservan los derechos del mismo.

#### **[6] Pruebas de Corrupción y Deshonestidad**

El espectro desplegado de este eje consiste en reducir las oportunidades de corrupción y deshonestidad, asegurando la calidad, la integridad y la legitimidad de la política de la Jefatura de Unidad, sus prácticas y procedimientos. Es importante identificar dónde es vulnerable el personal.

*Los objetivos de este eje son:*

Reforzar el buen trabajo ya existente;

Incluir la corrupción, la deshonestidad y el comportamiento no ético en toda inspección o visita;

Desarrollar una política y una práctica guiadas a examinar tales abusos;

Desarrollar la administración de la información relativa a la corrupción, la deshonestidad y el comportamiento no ético;

Desarrollar un sistema que asegure y revise los procesos, las políticas y las prácticas en ejecución.

**Beneficios e impacto:** La Estrategia, cuando es implementada, reduce la incidencia de la corrupción, la deshonestidad y el comportamiento no ético, aunque es posible que las actividades iniciales conduzcan a descubrir más corrupción que la esperada. Los beneficios e impactos que anticipadamente se esperan, son:

Mejor calidad del servicio policial brindado a la sociedad;

Reducida afectación de recursos y tiempo; y

En el largo plazo, reorientación de los recursos hacia el servicio desplegado por la Unidad.

**PLAN ESTRATÉGICO DEL DEPARTAMENTO DE POLICÍA DE GARNER (CAROLINA DEL NORTE) PARA  
2014-2016**



Plan Estratégico 2014-2016  
Una Agencia de Aplicación de la Ley acreditada a nivel nacional  
Jefe Brandon V. Zuidema  
Octubre de 2013

Tabla de Contenidos

Mensaje del Jefe de Policía

La Misión y Valores del Departamento de Policía de Garner

Recientes logros del Departamento

Resumen del Análisis S.W.O.T. (FODA)

Desafíos del Departamento en desarrollo

Objetivos del Departamento para FY'14-FY'16

Objetivo # 1: Mejorar la confianza de la comunidad, la interacción y la rendición de cuentas.

Objetivo # 2: Expandir y mejorar los programas comunitarios.

Objetivo # 3: Preparar para el desarrollo de oficiales a supervisores de primera línea.

Objetivo # 4: Aumentar nuestro número de posiciones no juradas.

Objetivo # 5: Expandir la Iniciativa de Reducción de Delitos contra la Propiedad

Objetivo # 6: Mejorar la seguridad de los oficiales, la aptitud y el entrenamiento.

Cronograma.

**MENSAJE DEL JEFE DE POLICÍA**

El Departamento de Policía de Garner existe para servir a los ciudadanos, las empresas y los visitantes en la Ciudad de Garner, Carolina del Norte. Estamos comprometidos con el mantenimiento de los estándares de una agencia profesional de la aplicación de la ley mientras

cumple las necesidades y expectativas de nuestra comunidad. Con esto en mente, hemos desarrollado este plan estratégico a tres años como documento de trabajo para ayudarnos a evaluar el desarrollo continuo de la agencia así como los avances y desafíos que se esperan en Garner y en el servicio de policía en los próximos tres años.

Más específicamente, este plan está destinado a comunicar nuestras metas y estrategias en el marco de la prestación de la seguridad pública y una mejor calidad de vida de la ciudad de Garner. También se pretende reconocer nuestras fortalezas y nuestras limitaciones y la forma en que determinamos nuestra capacidad para la aplicación de estos objetivos y estrategias.

Este plan fue desarrollado por primera vez en 2011 con el aporte de nuestros empleados, el Consejo de la Ciudad de Garner y el personal de la Ciudad, y los ciudadanos a quienes servimos. Es un documento en evolución revisado y actualizado anualmente para ayudarnos a enfocar nuestros recursos disponibles, tanto en pos de la eficiencia como de la eficacia. Damos la bienvenida a su opinión sobre el documento y cualquier comentario que pueda tener para ayudarnos a trabajar en colaboración con usted para servir mejor a Garner.

El Presidente Calvin Coolidge (1872 -1933) dijo una vez: "Nadie es compelido a elegir la profesión de oficial de policía, pero después de haberla elegido, todos están obligados a cumplir con sus deberes y vivir según los altos estándares de sus requerimientos". El Departamento de Policía de Garner reconoce esta obligación y la toma muy seriamente. Este plan estratégico es otra herramienta para que nos ayuden en la realización de nuestros deberes para servir mejor a la comunidad, mientras cumplimos los altos estándares que fijamos para nosotros mismos.



Sinceramente,

Brandon V. Zuidema

Jefe de Policía

**LA MISIÓN Y LOS VALORES DEL DEPARTAMENTO DE POLICÍA DE GARNER.** En la primavera de 2010, un comité de empleados tuvo la tarea de desarrollar e implementar una declaración de misión y un set de valores que representan lo que somos como agencia de aplicación de la ley, qué rol jugamos en la comunidad de Garner y qué valores abrazamos y usamos en la toma de decisiones diarias. El comité recibió realimentación de todos los empleados y desarrollaron lo siguiente:

***Nuestra misión:***

"El Departamento de Policía de Garner está dedicado a un excelente servicio de policía a través asociaciones que reducen el crimen, crean un ambiente seguro, construyen confianza y mejoran la calidad de vida en nuestra comunidad. Estamos comprometidos a ofrecer un servicio de calidad de una manera eficaz, responsable y profesional".

### ***Nuestros valores:***

**COMPROMISO:** Tenemos una determinación desinteresada y una dedicación incansable al público, nuestros socios, y a los demás. Haremos todo lo posible para mejorar continuamente nuestra comunidad y nuestra agencia.

**INTEGRIDAD:** Estamos comprometidos con los más altos estándares de honestidad y conducta ética, que son las piedras angulares de nuestra profesión.

**PROFESIONALISMO :** Aceptamos la responsabilidad de nuestras acciones. Somos responsables de nosotros mismos y de aquellos a quienes servimos. Nos comunicaremos con honestidad y nos esforzaremos consistentemente en pos de la excelencia.

**RECIENTES LOGROS DEL DEPARTAMENTO.** En orden a apreciar las metas y prioridades para que el Departamento de Policía de Garner vaya hacia adelante, es importante mantener una conciencia de nuestros logros recientes que han servido para mejorar nuestra administración y operaciones en términos de eficacia y eficiencia. El siguiente es un resumen de los logros recientes más significativos que han impactado el departamento:

**Cambio organizacional del Departamento (Octubre de 2013).** Desde la última revisión del Plan Estratégico, el Departamento de Policía de Garner modificó su estructura organizacional e hizo pequeños cambios en la dotación de personal y asignaciones. Durante los últimos doce meses, el departamento ha promovido dos nuevos tenientes, cuatro sargentos y designó cuatro nuevos jefes de sección. También en el otoño de 2013, el departamento comenzará empleando un automotor para el cumplimiento de la ley por manejar intoxicado financiado por la subvención y estamos cambiando las responsabilidades de las Secciones-E. La reorganización de La Sección-E está permitiendo que esta unidad trabaje más de cerca con nuestros investigadores de drogas y vicios en las investigaciones iniciales por drogas, mientras que también se centra en los problemas y preocupaciones de la comunidad que impactan en la calidad de vida de los negocios, ciudadanos y visitantes de Garner.

**Mejora de los medios sociales (2013).** El departamento de policía sigue expandiendo su presencia en los sitios de las redes sociales tales como Facebook y Twitter. El departamento ha aprobado recientemente las guías para los medios sociales para compartir información en esos sitios y está trabajando para usarlos más eficazmente. El colegio del departamento está trabajando en la mejora de nuestros esfuerzos en los medios sociales. Bajo el plan compartido el Oficial de Información Pública de la Ciudad se encarga de la divulgación de la información relativa a los éxitos del Departamento, eventos públicos, y otros tipos de información no-relacionados con el crimen. El Oficial de Información Pública del Departamento aún responde a todas las escenas del crimen y es el contacto principal para obtener información relacionada con el delito.

**Actualización del Programa de Aptitud Física (2013).** La profesión de la aplicación de la ley es una carrera peligrosa para cualquier persona dispuesta a dedicar su vida a servir a los demás. El Departamento de Policía de Garner reconoce que tenemos la obligación para con nuestros empleados y la comunidad a la que servimos, de apoyar una iniciativa personal de acondicionamiento físico. Los oficiales que están en buena forma física son más capaces de llevar a cabo las funciones esenciales del trabajo de una manera segura y eficiente.

El programa de entrenamiento para todo el personal jurado ha sido aplicado plenamente y en julio de 2013 todo el personal jurado ha cumplido con las condiciones físicas requeridas por el Departamento. El programa ha ayudado a estimular los cambios de estilo de vida importantes para

varios oficiales y tiene un efecto positivo sobre el estado físico general y el profesionalismo de nuestros oficiales.

**Actualización de los Abordajes Guiados por Datos del Crimen y la Seguridad en el Tránsito (DDACTS, *Data Driven Approaches to Crime and Traffic Safety*)**. En Junio 2013 se completó el primer año de nuestra iniciativa de enfoques guiados por datos del crimen y la seguridad en el tránsito, que aborda los patrones y tendencias de la criminalidad a través de la seguridad del tránsito. Nuestro primer año vio una mejor armonización en la aplicación de la ley de tránsito relacionada con las áreas de accidentes de tránsito y choques donde las DDACTS se redujeron. Nosotros continuaremos centrándonos en el mantenimiento de una presencia en el área para abordar tanto la delincuencia como las violaciones de tránsito. Seguimos creyendo que el DDACTS muestra resultados positivos y es un esfuerzo que vale la pena para reducir el crimen y mejorar la seguridad del tránsito en Garner.

**RESUMEN DEL ANÁLISIS S.W.O.T. (*Strengths \* Weaknesses \* Opportunities \* Threats*) o FODA**  
(Fortalezas \* Oportunidades \* Debilidades \* Amenazas)

#### **Fortalezas actuales del Departamento de Policía de Garner**

La experiencia y la estabilidad de nuestra fuerza de trabajo.  
Buen apoyo de la comunidad.  
Responsabilidad de los oficiales para con los ciudadanos y el personal.  
Compromiso con los objetivos y valores de nuestro Departamento.  
Utilización de tareas especializadas y entrenamiento avanzado proporciona oportunidades para el crecimiento y el desarrollo individual y de la agencia.

#### **Debilidades actuales del Departamento de Policía de Garner**

Las instalaciones actuales reducen la eficiencia.  
La falta de instalaciones de entrenamiento.  
Alta tasa de delitos contra la propiedad.  
Nuestra transición a un nuevo Sistema de Gestión de Registros (*Records Management System*) compartido ha resultado en desafíos inesperados y el personal tiene un acceso limitado a los datos en algunas áreas, a diferencia de nuestro sistema en-casa previo.

#### **Oportunidades para el Departamento de Policía de Garner**

Desarrollo de un programa de liderazgo interno y gestión orientado al desarrollo de líderes actuales y futuros.  
Nuevo liderazgo.  
Programas que alcanzarán más a la comunidad y construirán nuevas relaciones.  
Asociaciones realizadas con otros departamentos de la ciudad y la comunidad.  
Apoyo a los oficiales en su intento de mantener y mejorar sus niveles de aptitud.

#### **Amenazas conocidas y anticipadas para el Departamento de Policía de Garner**

Aumento de la dependencia de la tecnología.  
Envejecimiento / declinación de la población.  
Recuperación económica lenta y continua / aumento de los costos del presupuesto.  
Necesidad de personal adicional civil de apoyo.

**DESAFÍOS EN CURSO DEL DEPARTAMENTO.** Además de las "amenazas" identificadas a través del análisis FODA, el departamento de policía también es consciente de los siguientes retos en curso que no están completamente dentro de nuestro control y aún impactan nuestras operaciones globales y eficiencia:

**Participación de la Comunidad:** Nuestros esfuerzos de reducción del delito dependen fuertemente del compromiso con todos los segmentos de la comunidad. Es desafiante lograr que los ciudadanos y los propietarios de negocios con agendas muy ocupadas trabajen en el departamento de policía y sus barrios. También es desafiante construir relaciones en las comunidades latinas donde la confianza es una preocupación significativa. Nuestro objetivo es que la participación de los ciudadanos y el vecindario sea proactiva en lugar de reactiva.

**Fuerza de trabajo diversa:** El departamento de policía mantiene su compromiso de contratar un grupo de aspirantes que sea un reflejo de la comunidad. El grupo de solicitantes rara vez tiene el número de mujeres y minorías que nos daría la diversidad deseada en nuestra fuerza de trabajo. Vamos a seguir centrando nuestros esfuerzos de reclutamiento en atraer una mayor diversidad de grupos de solicitantes, manteniendo nuestros altos estándares de empleo para asegurar una fuerza de trabajo profesional.

**Operar Gastos del Presupuesto:** El departamento continúa viendo los gastos en personal como mayores costos y no hay nuevas solicitudes de personal aprobadas en el presupuesto. La carencia de nuevos fondos recurrentes ha limitado nuestra capacidad de ampliar nuestra fuerza de trabajo para cumplir con las necesidades actuales y futuras del departamento y nuestra comunidad.

**Tecnología y Ley:** El rápido cambio en curso en la tecnología crea múltiples problemas para el Departamento de Policía de Garner. La tecnología y la capacitación para investigar esos tipos de delitos son caras y el entrenamiento es complejo. La ley tampoco ha sido actualizada con esos cambios, haciendo difícil su aplicación.

#### **OBJETIVOS DEL DEPARTAMENTO PARA 2014-2016:**

##### **Objetivo # 1: Mejorar la confianza de la comunidad, la interacción y la rendición de cuentas.**

**Febrero de 2012**

Es importante que el público confíe en el Departamento de Policía de Garner (GPD) para actuar legalmente, éticamente y apropiadamente acorde con los estándares profesionales y de la comunidad. Esta expectativa trata con las acciones generales del departamento y las acciones de nuestro personal individual y colectivamente. El GPD no puede ser efectivo sin la confianza y el apoyo de los ciudadanos a los que sirve. Esta confianza se debe ganar cada día. La confianza puede ser mejorada mediante el aumento de la frecuencia y la calidad de las interacciones policía-ciudadano. El GPD interactuará con los ciudadanos a los que sirve sobre una base regular y lo hará de una manera cortés, y profesional. El GPD aumentará sus oportunidades para que los ciudadanos implicados con su departamento de policía, y el departamento de policía busque diferentes maneras de implicarse con la comunidad. El GPD mejorará su nivel de rendición de cuentas a la comunidad.

**Estrategia 1.1: Asuntos Internos competentes.** Continuaremos investigando a fondo todas las quejas y preocupaciones expresadas en relación con las acciones departamentales o individuales. Diseminaremos información sobre cómo presentar quejas o hacer preguntas y publicaremos resúmenes estadísticos anuales respecto a las quejas; esto incluye proporcionar mejores explicaciones con respecto a los resultados de las quejas e investigaciones internas, según lo permitido por la ley.



*Esta estrategia ha sido cumplida desde la implementación de nuestra política revisada de asuntos internos y la creación de nuestro Estándar Profesional Teniente<sup>44</sup> en 2010.*

**Estrategia 1.2: Mayor uso de los medios sociales.** Incrementaremos la calidad y cantidad de información disponible para el público mediante el uso de los sitios web del departamento y de la ciudad, los medios de comunicación local, Facebook, Twitter y otros métodos. La información compartida incluirá materiales de prevención del delito, crimen e información estadística, consejos de seguridad, nombres y números de contacto e información general sobre la administración y operaciones del departamento.

*Esta estrategia fue parcialmente cumplida durante el año calendario 2012, y en 2013 ha seguido viendo el mejor uso de Twitter y Facebook para compartir información. Nuestro sitio web está programado para ser actualizado en 2015.*

**Estrategia 1.3: Educación de la Comunidad.** Desarrollaremos programas y materiales para educar a los ciudadanos sobre diversos componentes de las operaciones dentro del Departamento. Publicaremos un informe anual y publicaremos y actualizaremos este plan estratégico.

*Esta estrategia está en curso, pero se cumplió durante el año calendario 2013 con la publicación de nuestro informe anual y la actualización de este plan estratégico.*

**Estrategia 1.4: Mejorar las interacciones y relaciones con los medios .** Expandiremos nuestras relaciones con los medios desde el intercambio de información a las relaciones colaborativas dirigidas a compartir información y educar al público. Continuaremos nuestra práctica de divulgar información a menos que exista una razón para no hacerlo protegiendo la información hasta que se nos requiera diseminarla. *Esta estrategia se cumplió durante el año calendario 2012.*

**Estrategia 1.5: Encuestas de satisfacción del cliente.** Solicitaremos a los ciudadanos y otros clientes realimentación en relación con el nivel y la calidad de servicios entregados. Usaremos la información proporcionada para mejorar nuestras prácticas y procedimientos.

**Estrategia 1.6: Uso de estrategias de policía comunitaria.** Usaremos la solución de problemas y otras estrategias policiales orientadas a la comunidad para comprometer activamente a los residentes y grupos de interés de la comunidad en las iniciativas de prevención del delito. Esto incluye nuestro Programa de Iniciativas Vecinales en curso en las que actualmente participamos con nuestros otros socios del municipio.

**Estrategia 1.7: Participación de la comunidad.** Alentaremos a nuestro personal a mantener y expandir su participación en clubes locales cívicos, asociaciones de vecinos, programas basados en las escuelas y programas basados en la juventud, como la Liga de Actividades y Atletismo Policial (PAAL, *Police Athletic and Activities League*)<sup>45</sup>.

---

*Professional Standards Lieutenant.*

**PAAL.** La Liga Atlética Policial (PAL, *Police Activities League*) es una organización en muchos departamentos de policía estadounidense en la que los policías entrenan a la gente joven en los deportes, y ayudan con la tarea escolar y otras actividades relacionadas con la escuela. El propósito es construir el carácter, ayudar a fortalecer las relaciones policía-comunidad, y mantener a los niños alejados de las drogas ilegales. La mayoría de los programas PAL ahora se autodenominan "Ligas de Actividades Policiales", porque muchos programas se centran en el enriquecimiento de la juventud, programas de liderazgo juvenil y educacional, y no sólo deportes. Algunas organizaciones también se llaman Ligas de Actividades del Sheriff (SAL, *Sheriff Activities Leagues*) porque su organismo patrocinador es el Departamento del Sheriff. La Asociación Nacional de Ligas de Actividades/ Atletismo de la Policía, Inc. (*National Association of Police Athletics/Activities Leagues, Inc.*) tiene su sede en Jupiter (Florida).

***El éxito de este objetivo se medirá a través de:***

El número de quejas contra el personal de la agencia; la calidad de las investigaciones respecto a las quejas y preocupaciones; conclusiones respecto de las quejas y preocupaciones; diseminación de los resultados según lo permita la ley.

El número de felicitaciones y elogios recibidos por el personal de la agencia.

Nuestro nivel de cooperación con otras comunidades y entidades de seguridad pública.

La cantidad, calidad y alcance de la información proporcionada al público.

Nuestro nivel de interacción y la naturaleza de nuestra relación con los medios.

Realimentación de los ciudadanos respecto a los servicios prestados.

La cantidad de y el área cubierta por los programas de vigilancia de la comunidad y de los negocios administrados por el departamento.

La cantidad, calidad y variedad de los programas provistos de prevención del delito.

Cabe señalar que pese a que muchos de ellos tienen indicadores numéricos, el objetivo es tener un efecto, es decir, un resultado positivo. Estamos más enfocados en el rendimiento que en los productos, y en los resultados que en los esfuerzos.

***Hitos***

*1.3. Educación comunitaria* - El GPD continúa publicando su Informe Anual y actualizando su Plan Estratégico. Esos documentos son compartidos mensualmente con la comunidad en una Reunión del Consejo y disponible en nuestro sitio web para su revisión. Somos transparentes en nuestra estadística de Asuntos Internos y responsables ante aquellos a quienes servimos.

*1.4. Mejorar las interacciones y relaciones con los medios* - Estamos asociados con el Oficial de Información Pública de la Ciudad para mejorar la diseminación de información no relacionada con el delito. Durante 2013 fue nombrado un nuevo teniente según los estándares profesionales; como parte de su función, el Oficial de Información Pública se reunió con los medios para realimentarse y recibir sugerencias a fin de mejorar la relación Oficial de Información Pública/medios. Esta relación sigue fuerte entre esas entidades.

*1.5. Encuestas de satisfacción de clientes* - La encuesta se completó en mayo de 2013 y el GPD recibió una calificación positiva del 88 % en profesionalismo y actitud de los empleados; 84 % de realimentación positiva en el conocimiento y competencia de los empleados; y el 87 % consideró que fueron tratados con justicia y respeto. Esta encuesta está disponible para su revisión por parte de cualquier persona interesada.

**Objetivo # 2: Expandir y mejorar los programas comunitarios.**  
**Octubre de 2013**

Este objetivo fue establecido recientemente en la reunión de supervisores de otoño de 2013. Este objetivo es una expansión de uno previo, que el departamento ha cumplido. El objetivo anterior desarrollaba la Liga de Actividades y Atletismo de la Policía (PAAL). Las estrategias para este objetivo

son similares a la meta que involucra a PAAL, que seguirá siendo uno de nuestros principales programas de la comunidad.

**Estrategia 2.1: Promoción de la Comunidad.** Vamos a seguir promoviendo a PAAL, mejora de barrios, vigilancia de la comunidad, 'Garner's Night Out', y otros programas dentro de la comunidad por la publicidad, el uso de medios de comunicación social, y la realización de campañas de información pública.

**Estrategia 2.2: Identificar los fondos recurrentes.** Vamos a buscar financiación adicional para nuestros programas usando el proceso presupuestario y otras formas de apoyo comunitario para esos programas. Vamos a buscar patrocinadores corporativos para PAAL y patrocinadores barriales para eventos en la comunidad. Nos asociaremos con diversos grupos representativos en Garner.

**Estrategia 2.3: Expansión de la programación comunitaria.** La "Community Services Sergeant", en cooperación con PAAL y otros grupos comunitarios y basados en las necesidades identificadas, investigará y desarrollará la programación expandida de la comunidad.

**Estrategia 2.4: Colaboración con otros socios.** El departamento de policía buscará activamente a otros grupos con los cuales asociarse tales como los programas de vigilancia de la comunidad, Parques y Recreación de la Ciudad de Garner, grupos comunitarios para ofrecer programación necesaria en Garner.

**El éxito para este objetivo será medido por:**

El intercambio de información entre las partes interesadas.

Desarrollar y mantener un sitio web exitoso con información relevante para el público y nuestros socios.

Uso mejorado de los medios sociales para promover la programación.

Asegurar diversas fuentes de financiación y apoyo a esos programas a través de asociaciones con empresas locales, proyectos de recaudación de fondos de la comunidad y la ciudad.

Expansión de nuestros socios en los programas comunitarios.

**Objetivo # 3: Preparar para el desarrollo de oficiales a supervisores de primera línea. Octubre de 2013**

Conforme el Departamento de Policía de Garner sigue creciendo y evolucionando, se ha producido la transición de sargentos a tenientes, oficiales a sargentos en nuestra organización basada en el éxito del desarrollo de futuros líderes. Nuestra agencia está preparada actualmente para perder tres miembros más del personal de mando debido a su jubilación en los próximos tres años. La meta anterior, el desarrollo de los candidatos a personal de comando de nivel sénior, se consideró cumplido durante el año pasado. En el futuro nuestro próximo objetivo es el desarrollo de los oficiales para que estén listos para intervenir como supervisores de primera línea, ya sean jefes de sección o sargentos, conforme los sargentos se convierten en tenientes y/o jubilen en los próximos años. Como sabemos, los supervisores de primera línea tienen una responsabilidad increíble para el funcionamiento eficaz de un departamento y la reducción de la responsabilidad de una agencia, asegurando que los oficiales estén capacitados y sean responsables.

**Estrategia 3.1: Revisión del entrenamiento y recomendaciones.** Revisaremos la capacitación de todos los oficiales que son elegibles para su ascenso a sargento o la selección como líder de sección en los próximos tres años para identificar aquellas áreas en las que la formación adicional mejorará los conocimientos, destrezas y habilidades de liderazgo, supervisión y gestión para los posibles candidatos.

**Estrategia 3.2: Selección de la capacitación en liderazgo.** Trabajaremos en colaboración con el Cuerpo de Bomberos de Garner para seleccionar un plan de estudios básico que proporcionará la oportunidad para participar en un programa integral de capacitación en liderazgo para todas las personas que buscan la promoción en los próximos tres años.

**Estrategia 3.3: Identificación de financiación.** Averiguaremos el costo de los cursos de la lista de planes de estudio identificados para identificar aquellos cursos que son más rentables para satisfacer las necesidades de los empleados. Trabajaremos en colaboración con la Ciudad y el Cuerpo de Bomberos de Garner para identificar las fuentes de presupuestos adecuadas para cubrir los costes previstos. También usaremos instructores internos cuando sea posible para minimizar el costo.

**Estrategia 3.4: Diversidad de asignaciones y experiencia.** Continuaremos rotando a todo el personal jurado a través de asignaciones especializadas en orden a expandir el alcance individual y colectivo y la diversidad de asignaciones y experiencia.

**El éxito para este objetivo será medido por:**

La preparación de un informe integral que incluya una lista de oficiales que son elegibles para promoción y la capacitación que necesitan convertirse en exitosos supervisores de primera línea.

Desarrollo de un plan de estudios que puede ser utilizado por los departamentos de policía y de bomberos para formar y desarrollar nuevos líderes.

Localizar y asegurar las instalaciones, la financiación y los instructores para proporcionar en casa tanto apoyo al nuevo plan de estudios como sea posible.

Trabajar con los sargentos y los actuales líderes de sección para continuar la revisión y actualización de las tareas del rol, habilidades importantes necesarias, y procesos de trabajo para que el entrenamiento de los futuros líderes sea relevante y aplicable para las posiciones de sargento de líder de sección.

Preparación de las estimaciones de costos e identificación de fondos para cursos de formación a largo plazo tales como el Programa Administrativo de Gestión de los Oficiales de la Universidad Estatal de Carolina del Norte (AOMP<sup>46</sup>) y el Programa de Desarrollo de la Gestión de la Academia de Justicia de Carolina del Norte (MDP<sup>47</sup>).

**Objetivo # 4: Aumentar nuestro número de posiciones no juradas.**

**Febrero de 2012**

El departamento de policía actualmente cuenta con una plantilla de **64** policías jurados y **6** posiciones no juradas (civiles). El crecimiento del departamento en la última década se ha centrado principalmente en el personal jurado.

---

*North Carolina State University's Administrative Officers Management Program.  
North Carolina Justice Academy's Management Development Program.*

Esto ha resultado en el personal jurado manejando responsabilidades que podrían ser manejadas por personal civil; tal transición reduciría los costos de esas responsabilidades y aumentaría la disponibilidad de personal jurado para las responsabilidades operacionales. También hemos expandido el número de "servicios internos" prestados a otros departamentos de la Ciudad, muchos de los cuales podrían ser realizados por personal civil.

**Estrategia 4.1: Análisis de las tareas del trabajo (Job task analysis).** Conduciremos un análisis de las tareas del trabajo para examinar todas las posiciones y tareas del trabajo dentro del departamento en orden a identificar tareas y responsabilidades adecuadas para empleados civiles. Este análisis será, en parte, un proceso en curso, debido a su relación directa con una evaluación continua de la carga de trabajo y el esfuerzo de equilibrio que tiene lugar en el departamento.

*Esta estrategia se cumplió durante el año calendario 2012.*

**Estrategia 4.2: Revisión de la función de propiedad y evidencia.** Con la implementación de un nuevo Sistema de Gestión de Récorde<sup>48</sup> (*Records Management System*)<sup>49</sup>, actualizaremos nuestros procedimientos de almacenamiento, procesamiento y presentación de evidencias, con la meta de una mayor eficiencia. Conduciremos entonces una revisión de la función de propiedad y evidencia para determinar la carga de trabajo, así como la viabilidad de transferir las responsabilidades al personal civil.

**Estrategia 4.3: Desarrollo de posiciones de servicios comunitarios civiles.** Averiguaremos el costo y los beneficios de la implementación de un programa oficial de servicios comunitarios no jurados que se mezcla con las responsabilidades del programa de control de animales y muchos de los servicios internos previstos actualmente. Colaboraremos con el Departamento de Recursos Culturales, Parques y Recreación, el Departamento de Obras Públicas, y demás personal de la Ciudad para desarrollar una recomendación que sea operacionalmente y fiscalmente viable y beneficiosa para la ciudad.

**El éxito para este objetivo se medirá por:**

Finalización del análisis de tareas del trabajo para todas las posiciones.

Estudiar el análisis terminado de tareas de trabajos y ver qué funciones del trabajo pueden ser combinadas, eliminadas o transferidas al personal civil.

Implementar el nuevo Sistema de Récorde (*records system*) y el Módulo de Seguimiento de Evidencias (*evidence tracking module*) incluyendo el sistema de código de barras electrónico y el uso del nuevo sistema para mejorar el registro y eliminación de evidencias.

---

Gestión de Récorde: Disciplina encargada del control eficiente y sistemático de la creación, recepción, mantenimiento, uso y eliminación de récorde, incluyendo el proceso de captura y mantenimiento de evidencias e informaciones acerca de las actividades del negocio y las transacciones en la forma de récorde. (ISO 15489-1)

No todos los documentos son **récorde** (vocablo que no tiene traducción correcta al español; significa registro, acta, disco, antecedente, historia, documento, expediente, nota). Un **récorde** es un documento conscientemente retenido como evidencia de una acción. Los **Sistemas de Gestión de Registros** (*Records Management Systems*) generalmente distinguen entre los récorde y los no récorde (copias de conveniencia, borradores, duplicados), que no necesitan gestión formal. Muchos sistemas, especialmente para los registros electrónicos, requieren que los documentos sean declarados formalmente como **récorde** para que puedan ser gestionados. Una vez declarado, un **récorde** no puede cambiarse y sólo puede ser eliminado dentro de las reglas del sistema.

Preparación de una descripción del trabajo y el coste previsto para la posición de los servicios comunitarios. Esto incluirá el análisis de tareas del trabajo para la posición y un resumen del presupuesto para el equipamiento requerido y los gastos salariales.

#### **Hitos**

*4.1 Análisis de las tareas del trabajo* - Esta medida se completó con éxito en octubre de 2012. Todas las posiciones en la agencia fueron revisadas y las descripciones de las posiciones fueron revisadas y actualizadas. Esto ayudó en la reorganización del departamento.

*4.2 Revisión de la función de propiedad y evidencia* - El Departamento de Policía de Garner comenzó a usar un nuevo sistema de gestión de récords el 1 de enero de 2013. El sistema ha permitido que la presentación de la evidencia y el proceso de seguimiento sean más automatizados y eficientes. Los oficiales completan comprobantes de evidencias y el Custodio de Evidencias usa un sistema de código de barras para el seguimiento de cada pieza de evidencia.

*Nota* - Debido a las limitaciones presupuestarias, este objetivo sigue en gran parte sin cambios desde el año anterior. Nuestra revisión de las posiciones existentes en la agencia basada en el análisis del trabajo llevó al departamento a solicitar una intendencia civil para administrar las responsabilidades de la propiedad y la evidencia, y requerimos también un gestor civil de récords (*civilian records manager*) en el presupuesto de 2014. Sin embargo, todas las solicitudes de personal civil fueron negadas en el proceso de aprobación del presupuesto del año fiscal 2014.

#### **Objetivo # 5: Expandir la Iniciativa de Reducción de Delitos contra la Propiedad. Febrero de 2012**

El departamento de policía inició una revisión focalizada de las estadísticas de delitos contra la propiedad en Garner en 2009. Se realizó un estudio que llevó a la conclusión de que la reducción de los hurtos disminuiría significativamente los delitos contra la propiedad en general en Garner. También se determinó que la revisión del protocolo de respuesta y procesamiento de incidentes de hurto en comercios liberaría el tiempo del oficial y reduciría los costos de las horas extras asociadas al tribunal y al procesamiento del detenido.

En 2010 se tomó la decisión de volver a establecer una Red de Prevención de Pérdidas (*Loss Prevention Network*) de oficiales de prevención de pérdidas en Garner y reunirse con los funcionarios regionales de la aplicación de la ley y la Oficina del Fiscal del Distrito de Wake para discutir las estrategias para reducir el robo y otros delitos contra la propiedad y para agilizar el proceso de tales delitos.

***Estrategia 5.1: Examen estadístico y aumento del análisis del delito.*** Revisaremos todos los datos de delitos contra la propiedad existente, para incluir los incidentes, los informes, las detenciones y condenas y actualizaremos nuestras estadísticas actuales relacionadas con los esfuerzos proactivos para reducir los delitos contra la propiedad. Integraremos el análisis del delito con la reducción de delitos contra la propiedad, proporcionando datos predictores proactivos para la división de patrullaje.

***Estrategia 5.2: Colaboración con el Fiscal del Distrito y el Magistrado Jefe.*** Continuaremos nuestro esfuerzo para colaborar con el Fiscal de Distrito, la Oficina del Magistrado y el personal de prevención de pérdidas del área para configurar un sistema que permita que los casos de hurto a comercios se establezcan por personal de prevención de pérdidas en la fecha del tribunal reducir las apariciones de los oficiales y aumentar las tasas de condena.

*Esta estrategia se cumplió durante el año calendario 2012.*

**Estrategia 5.3: Coalición de la prevención de pérdidas.** El Oficial de Prevención del Delito (*Crime Prevention Officer*) del departamento continuará expandiendo la coalición para la prevención de pérdidas en Ciudad a través de reuniones regulares y el intercambio de información entre los minoristas.

**Estrategia 5.3: Coalición para la prevención de pérdidas.** El Oficial de Prevención del Delito del departamento continuará expandiendo la coalición para la prevención de pérdidas en la Ciudad a través de reuniones regulares y el intercambio de información entre los minoristas.

**Estrategia 5.4: cumplimiento proactivo de delitos contra la propiedad** . Seguiremos trabajando de manera proactiva en otros delitos contra la propiedad que tienen un significativo impacto en la comunidad incluyendo -pero no limitado a- el robo y el hurto de metales de vehículos a motor.

**El éxito para este objetivo se medirá por:**

El uso de la posición DDACTS/Analista del Delito para mejorar la tasa y la consistencia del análisis de delitos contra la propiedad.

El uso de la información desarrollada a través del análisis del delito contra la propiedad ya mencionado, para desarrollar un programa proactivo de patrullaje preventivo y de vigilancia.

La organización de una asociación para la prevención de pérdidas que se reúne regularmente y disemina información de todos los socios para reducir la reincidencia y detectar más fácilmente las tendencias del delito.

Trabajar con el Fiscal de Distrito, el Magistrado Jefe, y la Oficina del Secretario para implementar un programa que permita al personal de prevención de pérdidas a sacar sus propias órdenes judiciales por delitos menores como el hurto.

**Hitos**

5.2 *Colaboración con el Procurador del Distrito y el Magistrado Jefe* - Nuestros "Servicios Comunitarios Sargento" (*Community Services Sergeant*) y nuestros "Servicios de Apoyo Teniente" (*Support Services Lieutenant*) siguen trabajando para asegurar que las fechas del tribunal estén correctamente configuradas y los casos estén siendo manejados en el sistema judicial criminal.

5.3 *Coalición para la Prevención de Pérdidas* - Nuestros "Servicios Comunitarios Sargento" están trabajando con 'Datos guiados por Enfoques hacia el Delito y la Seguridad en el Tránsito' (DDACTS<sup>50</sup>)<sup>51</sup> / Analista del Delito y nuestra División de Investigaciones Criminales para restablecer la coalición para la prevención de pérdidas, además de expandir nuestra presencia en una coalición para concienciar sobre el robo organizado a locales minoristas.

5.4. *Aplicación proactiva de la ley por delitos contra la propiedad* - El departamento ha establecido una lista de los ladrones de "arresto obligatorio" de los comercios locales. Esos individuos son delincuentes reincidentes que roban en tiendas y creemos que el arresto obligatorio de los reincidentes reducirá su habilidad y deseo de cometer delitos contra las propiedades comerciales en Garner.

---

DDACTS: *Data-Driven Approaches to Crime and Traffic Safety*.  
*Crime Mapping for DDACTS*: <http://crimemapping.info/article/crime-mapping-ddacts/>.

**Objetivo # 6: Mejorar la seguridad de los oficiales, la aptitud y el entrenamiento. Octubre de 2012**

La planificación para y la implementación de la nueva directiva de aptitud física ya ha tenido efectos positivos en la imagen profesional del departamento y en la condición física general y preparación de nuestros empleados. Queremos seguir construyendo sobre nuestros esfuerzos.

**Estrategia 6.1: Completar la primera fase de los test semestrales.** Los primeros test de aptitud ordenados tuvieron lugar en octubre de 2012. Esta prueba estableció un nivel de condición física de base para todos los empleados. En abril de 2013 se iniciará la segunda fase de los test.

*Esta estrategia se cumplió durante el año calendario 2013.*

**Estrategia 6.2: Analizar los datos de aptitud y determinar las necesidades de entrenamiento.** Al haber sido completados dos períodos de test separados tendremos suficientes datos para determinar en qué áreas deben centrarse nuestros instructores de educación física para entrenar a nuestros empleados.

**Estrategia 6.3: Implementar programas de entrenamiento para los empleados que no cumplen con los estándares de aptitud física.** Una vez que nuestros instructores tienen información sobre dónde están teniendo problemas nuestros empleados, ellos pueden diseñar e implementar un programa de entrenamiento dirigido. Este programa se centrará en las áreas problemáticas y proporcionará entrenamiento diseñado para mejorar el rendimiento específicamente en esas áreas.

*Esta estrategia se cumplió durante el año calendario 2013.*

**Estrategia 6.4: Aumentar los requisitos de aptitud conforme la agencia mejora sus niveles de aptitud.** Una vez que todos los oficiales son capaces de cumplir con los estándares de aptitud física actuales, empezaremos a aumentar el estándar de nivel de condición física para la agencia.

**Estrategia 6.5: Ayudar a los oficiales a mejorar su condición física con el tiempo.** El departamento consultará con nuestros instructores de aptitud física y desarrollará estrategias y entrenamiento para que los oficiales las usen para mejorar sus niveles individuales de aptitud anticipándose así al estándar de aptitud física incrementado (tiempo rebajado).

**El éxito para este objetivo será medido por:**

Finalización de la primera fase de test de aptitud obligatorios.

Completar un análisis de datos de los test de aptitud y examinarlo para hallar las áreas donde los oficiales fallan más a menudo.

Proporcionar un entrenamiento específico tanto para el departamento en su conjunto como para el oficial a fin de mejorar el rendimiento en los test de aptitud física.

Una vez que todos los oficiales han cumplido con el estándar actual de aptitud en dos test en periodos consecutivos, aumentar la exigencia física y comenzar a mover a los oficiales para que pasen al nuevo nivel.

**Hitos**



*Estrategia 6.1: Completar la primera fase de test semestrales* - El departamento de policía finalizó su primer año completo de test anual en abril de 2013. Nuestra implementación / test resultó en una renuncia. El resto de los empleados cumplieron con el rendimiento mínimo estándar, todos excepto dos empleados que cumplieron con el estándar de aptitud (14:40). Uno de esos empleados se ha retirado y el otro empleado ha cumplido con el estándar de aptitud, por lo que todos los empleados están cumpliendo con el estándar de rendimiento mínimo.

*Estrategia 6.3: Implementar programas de entrenamiento para los empleados que no cumplen con los estándares de aptitud física* - El Sargento de Entrenamiento y Personal, con la ayuda de otros instructores y personal del departamento, desarrolló entrenamientos quincenales para empleados que lucharon con los aspectos del Test de Habilidades Físicas del Oficial de Policía (POPAT, *Police Officer Physical Abilities Test*). Él también estaba disponible para la instrucción privada y asistencia a los empleados que tienen dificultad con una o más porciones de POPAT.

## CRONOGRAMA

<i>META</i>	<i>ESTRATEGIA</i>	<i>Fecha establecida</i>	<i>Fecha de finalización</i>
<b>Realzar la confianza de la comunidad, la interacción y la rendición de cuentas.</b>	1.1. Asuntos Internos competentes.	02/12	En curso
	1.2. Realizado uso de los medios sociales.	02/12	10/12
	1.3. Educación de la comunidad.	02/12	En curso
	1.4. Realzar la interacción y las relaciones con los medios.	02/12	10/12
	1.5. Encuestas de satisfacción del cliente.	02/12	5/13
	1.6. Uso de estrategias de policía comunitaria.	02/12	
	1.7. Involucramiento de la comunidad.	02/12	En curso
<b>Expandir y mejorar los programas comunitarios.</b>	2.1. Promoción de la comunidad.	10/3	2014
	2.2. Identificar financiamiento periódico.	10/3	2014
	2.3. Expansión de los programas comunitarios.	10/3	2014
	2.4. Colaboración con otros socios.	10/3	2014
<b>Preparar para el desarrollo de supervisores de 1° línea.</b>	3.1. Revisión del entrenamiento y recomendaciones.	10/3	2014-2015
	3.2. Selección del entrenamiento para el liderazgo.	10/3	2014
	3.3. Identificación del financiamiento.	10/3	2014
	3.4. Diversidad de asignaciones y experiencia.	10/3	En curso
<b>Incrementar la cantidad de posiciones no juradas.</b>	4.1. Análisis de las tareas del trabajo ( <i>Job task analysis</i> ).	02/12	10/12
	4.2. Revisión de la función propiedad y evidencia.	02/12	10/12
	4.3. Desarrollo de posiciones civiles de servicio comunitario.	02/12	2015
<b>Expandir la iniciativa de reducción de delitos contra la propiedad.</b>	5.1. Mejorar la revisión estadística y el análisis del delito.	02/12	En curso
	5.1.1. Análisis del Delito / DDACTS acoplado con iniciativas barriales.	10/12	En curso
	5.2. Colaboración con el Fiscal de Distrito y el Magistrado Jefe.	02/12	En curso
	5.3. Coalición para la prevención de pérdidas.	02/12	2014
	5.4. Aplicación proactiva de la ley para los delitos contra la propiedad.	02/12	En curso
<b>Mejorar la aptitud física, el entrenamiento y la seguridad del oficial.</b>	6.1. Completar la primera fase del test semestral.	10/12	4/13
	6.2. Analizar los datos de aptitud física y determinar las necesidades de entrenamiento.	10/12	En curso
	6.3. Implementar programas de entrenamiento para empleados que no cumplen con los estándares de aptitud física.	10/12	4/13
	6.4. Incrementar los requerimientos de aptitud física conforme la agencia mejora sus niveles.	10/12	2014

	6.5. Asistir a los oficiales para mejorar su entrenamiento a través del tiempo.	10/13	2014
--	---	-------	------

**PLAN ESTRATÉGICO DE LA POLICÍA DE ESCOCIA** 52



**PREFACIO.** El 01 de abril de 2013 ve el comienzo de una nueva era en el servicio de policía con el establecimiento de un único Servicio de Policía para Escocia. La Ley de Reforma de la Policía y Bomberos (Escocia) de 2012<sup>53</sup> establece el marco en el que funcionará este nuevo servicio y crea tres organizaciones que se requiere trabajen juntas a fin de proporcionar un servicio de policía para el pueblo de Escocia - el Servicio de Policía de Escocia (*Police Service of Scotland*), el Comisionado para la Revisión de la Investigación Policial (*Police Investigation Review Commissioner*) y la Autoridad de Policía Escocesa (*Scottish Police Authority*).

Como he dicho en varias ocasiones desde que acepté el rol de Presidente de la Autoridad en septiembre de 2012, yo y mis colegas de la Junta creímos apasionadamente en el servicio de policía y en la contribución que hace a la seguridad y la economía de Escocia. Nuestro país es rico y diverso, con muchas comunidades diferentes y estamos aquí para servirlos a todos y mantener segura a la gente.

Los ministros escoceses se asignaron a la Autoridad la tarea de mantener el Servicio de Policía y sostener al Jefe de Policía para dar cuenta del servicio de policía en Escocia. Al llevar a cabo este rol, estamos comprometidos con la construcción de una poderosa colaboración con el Servicio de Policía - una colaboración sostenida por la pasión, la energía y la creatividad que responda a los desafíos económicos en curso a través de la entrega de las mejores soluciones posibles basadas en la evidencia y en la práctica. Este Plan establece una dirección clara, tanto para el Servicio de Policía como para la Autoridad y describe cómo nos acercaremos a la medición del progreso contra las "Prioridades Estratégicas Policiales" (*Strategic Police Priorities*) establecidas por los ministros escoceses.

Estamos empezando nuestro camino de mejora y nuestra conducción hacia nuevas y mejores formas de trabajar sobre cimientos fuertes. Los delitos registrados están actualmente en un mínimo en 37 años, la tasa de esclarecimiento del crimen violento es impresionantemente alta y contamos con un servicio de policía bien considerado y profesional, y un personal talentoso y dedicado. La

Scottish Police Authority. "Strategic Police Plan". Presentación ante el Parlamento Escocés por la Autoridad de Policía Escocesa en cumplimiento de la Sección 34 (7) b de la Ley de Reforma de la Policía y de Bomberos (Escocia) de 2012 (28 de marzo de 2013). SPA / 2013/01. Sin marcado de protección.

*Police and Fire Reform (Scotland) Act 2012*. URL:  
<http://www.legislation.gov.uk/asp/2012/8/contents/enacted>.

Autoridad cree fuertemente que la reforma de la policía proporciona la mejor oportunidad no sólo de ofrecer las eficiencias necesarias en el actual clima económico, sino también para mejorar la entrega del servicio de policía en Escocia a través de tener un solo Servicio de Policía. A nivel nacional, vemos importantes oportunidades para compartir servicios especialistas y de apoyo y entregar enfoques armonizados y economías de escala. A nivel de autoridad local, los nuevos vínculos que se forjan a través de los Comandantes Locales ofrecen una nueva manera de dar forma a cómo la policía puede servir a las comunidades locales y cumplir las necesidades locales. El servicio de policía sigue siendo una parte integral de nuestro amplio paisaje cívico y la Autoridad se compromete a trabajar en colaboración a través de los sectores públicos, privados y de terceros con todos los implicados en la entrega de una mayor integración de los servicios públicos.

La Autoridad está obligada a revisar este Plan al menos una vez cada tres años. Pero como una nueva Autoridad que trabaja con un nuevo Jefe de Policía, también reconocemos la necesidad de mantener nuestra estrategia en revisión en las primeras etapas. Si bien nuestro enfoque no se desviará del conjunto de Prioridades Estratégicas Policiales establecidas por los ministros escoceses, estamos preparados para ajustar la trayectoria a ellos cuando sea necesario y la forma en que medimos el progreso, a la luz de la experiencia práctica. Por esta razón, nos comprometemos a llevar a cabo nuestra primera revisión estratégica dentro de un año de publicación y de nuestro compromiso continuo con el diálogo regular con todos nuestros grupos de interés informarán esa revisión. Nuestro objetivo permanente es asegurar que el pueblo de Escocia disfrute del mejor Servicio de Policía posible.

*Vic Emery*

*Presidente de la Autoridad Policial Escocesa*

**VISIÓN, MISIÓN Y VALORES DE LA AUTORIDAD.** El rol primordial de la Autoridad de Policía de Escocia (la Autoridad) es mantener, promover y sostener bajo revisión el servicio de policía de Escocia y la seguridad y el bienestar de las personas, las localidades y comunidades a través de Escocia. En colaboración con el Servicio de Policía de Escocia (Servicio de Policía), la Autoridad entregará su rol de manera que sea accesible y comprometida con las comunidades locales y que promuevan medidas para prevenir el delito, el daño y el desorden. En resumen, nuestra visión y ambición a largo plazo es:

*"Proveer a la gente de Escocia con el mejor servicio de policía posible y esforzarnos por la excelencia en todo lo que hacemos".*

Las principales funciones de la Autoridad están detalladas en el Capítulo 1 Ley de la Reforma de la Policía y de Bomberos (Escocia) de 2012 (la Ley). Además de mantener el Servicio de Policía y dotarlo de los recursos relacionados, un aspecto clave de nuestro rol es el de promover y apoyar la mejora continua y sostener al Jefe de Policía para que dé cuenta de la entrega del servicio de policía en Escocia. En la entrega de esas responsabilidades, nuestra misión es:

*"Trabajar con el Servicio de Policía de Escocia y con los socios y las comunidades para mejorar continuamente la seguridad y el bienestar de la gente de Escocia".*

La Autoridad desempeñará todos sus deberes de una manera que sea proporcional, responsable, transparente y consistente con el buen gobierno. Nuestro abordaje para el proceso de toma de decisiones y los medios por los cuales implementaremos (o no implementaremos) la política será edificada sobre un enfoque participativo y orientado al consenso, respondiendo eficaz y eficientemente a nuestros deberes legislativos. Específicamente, como otros organismos públicos en Escocia, aseguraremos el Mejor Valor con el dinero público del que somos responsables y será abierta y frecuente en informar el trabajo que hacemos y los resultados que entregamos.

La Autoridad se compromete a la mejora continua en todo lo que hace, lo que significa un esfuerzo continuo para mejorar los productos, servicios y procesos que apoyan la entrega del servicio de policía en Escocia, apuntalado por un abordaje empresarial para la entrega de resultados exitosos. En la realización de nuestro trabajo, nuestros valores fundamentales son:

*"La forma en que trabajamos y apoyamos al Servicio de Policía de Escocia, nuestros socios y comunidades serán guiados por una cultura que valora la Rendición de Cuentas, la Integridad y el Respeto".*

**CONTEXTO.** La reforma policial supone la mayor reestructuración del servicio de policía escocés en una generación. La Ley no sólo crea un único Servicio de Policía, mantenido por la Autoridad, sino también reemplaza el rol declarado para el Servicio de Policía en la ex Ley de Policía (Escocia) de 1967 de "guardia, patrulla y vigilancia" para los siguientes nuevos principios del servicio de policía:

el propósito principal del servicio de policía es mejorar la seguridad y el bienestar de las personas, localidades y comunidades en Escocia, y

el Servicio de Policía, trabajando en colaboración con los demás donde fuere apropiado, debe buscar lograr ese propósito principal por un servicio de policía de una manera que -

sea accesible a, y comprometido con, las comunidades locales, y

promueva medidas para prevenir el delito, el daño y el desorden.

Estos cambios en el servicio de policía tienen lugar en la vanguardia de las reformas más amplias de los servicios públicos<sup>54</sup> y presentan oportunidades para una mayor asociación de trabajo a través del sector Justicia (en línea con la Estrategia de Justicia<sup>55</sup>) y más. La Autoridad elaborará proactivamente los esfuerzos actuales para fortalecer la planificación comunitaria y participará en un renovado compromiso de trabajar juntos para ofrecer resultados conjuntos. Estamos comprometidos a facilitar el enlace efectivo entre la Autoridad, el gobierno local y otros socios y tenemos claro que la prevención es siempre la mejor ruta hacia el éxito de la intervención. Deseamos construir sobre áreas donde el servicio de policía ya se brinda bien en este sentido y usaremos las nuevas estructuras y funciones previstas en la Ley para facilitar y permitir más progreso en esta área. Buscaremos nuevas oportunidades para mejorar el intercambio de información entre socios y permitiremos acceso equitativo a los servicios especializados a nuestras comunidades.

El servicio de policía sigue enfrentando demandas cada vez más complejas, incluyendo la reducción de la violencia, el crimen de odio y los delitos cibernéticos y grandes eventos como los Juegos de Commonwealth de 2014 y la Ryder Cup. En este contexto y en paralelo con los recortes inevitables de todo el gasto público, la Autoridad reconoce que la reforma presenta la mejor oportunidad para mantener y mejorar los resultados, expulsando la duplicación, mejorando la consistencia y racionalizando sistemas y estructuras para orientar la experticia, la capacidad y los presupuestos agrupados a nivel nacional en pos de las necesidades locales.

**FINES DE LA REFORMA.** El Gobierno escocés ha dejado claro que los fines de la reforma de la policía son:

---

URL: <http://www.scotland.gov.uk/About/Performance/scotPerforms/outcome/pubServ>.

URL: <http://www.scotland.gov.uk/Publications/2012/09/5924>.

Proteger y mejorar los servicios locales, a pesar de los recortes financieros, parando la duplicación de servicios de apoyo y no cortando la línea del frente.

Crear un acceso más equitativo al apoyo especializado y a la capacidad nacional -como los equipos de investigación de homicidios y de armas de fuego- donde y cuando se necesiten.

Fortalecer la conexión entre los servicios policiales y las comunidades mediante la creación de una nueva relación formal con los 32 las autoridades locales, creando oportunidades para muchos miembros más elegidos localmente para que tengan voz y voto formal en los servicios de policía en sus áreas, y una mejor integración con las asociaciones de planificación comunitaria.

**EL ROL DE LA AUTORIDAD.** En términos generales, la Autoridad es responsable de mantener el servicio de policía, promover los principios del servicio de policía, brindar una mejora continua del servicio de policía y requerir al Jefe de Policía que rinda cuentas. Al llevar adelante sus responsabilidades, la Autoridad es gobernada por una Junta compuesta por miembros nombrados por los ministros escoceses. Como todo nombramiento público, este proceso es gobernado a través del Comisionado de Nombramientos Públicos para Escocia<sup>56</sup>. Una lista de Miembros de la Autoridad puede encontrarse al final de este documento y los perfiles relacionados están disponibles en el sitio web de la Autoridad.<sup>57</sup>

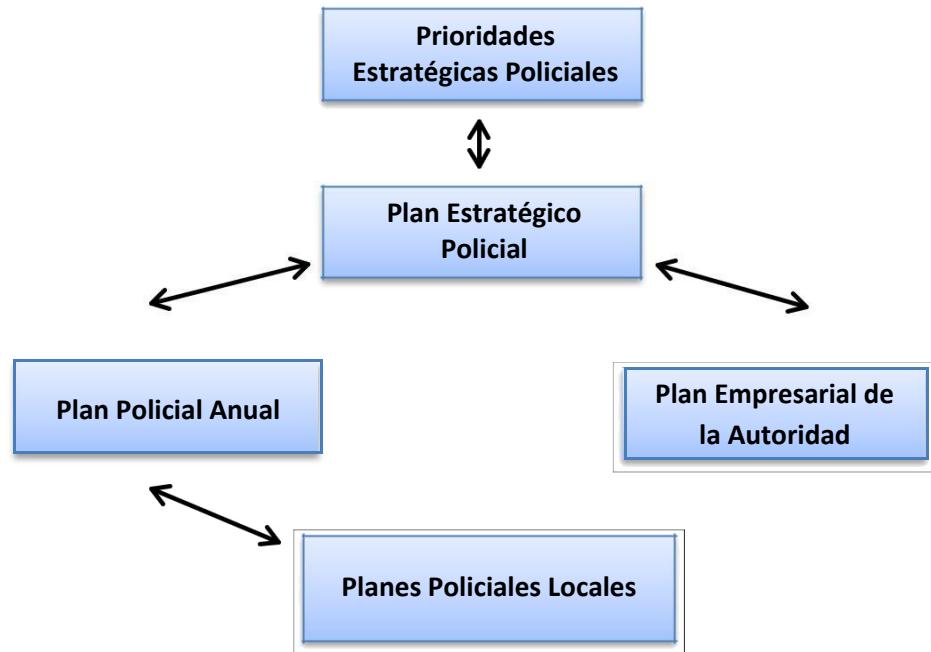
La responsabilidad día a día para la prestación de servicios requeridos para mantener el servicio de policía escocés ha sido delegada por la Junta al Jefe Ejecutivo de la Autoridad quien provee apoyo y asesoramiento a la Junta sobre las decisiones relacionadas con cuestiones tales como política estratégica, finanzas y recursos humanos. El Jefe Ejecutivo también supervisará la gestión de los servicios forenses en Escocia, visitando custodias independientes, manejando los reclamos y cualquier otro servicio necesario para apoyar al servicio de policía operacional.

**PRIORIDADES ESTRATÉGICAS POLICIALES, OBJETIVOS ESTRATÉGICOS Y MEDIDAS DE DESEMPEÑO** (*Strategic Police Priorities, Strategic Objectives and Performance Measures*). La Autoridad se compromete a brindar a la gente de Escocia el mejor servicio de policía posible y a esforzarse por la excelencia en todo lo que hace. Somos responsables ante los ministros de Escocia y el Parlamento Escocés por el cumplimiento de nuestras funciones legislativas y, en el ejercicio de este rol, aspiramos a asegurar que contribuimos al Propósito Nacional del Gobierno Escocés (*Scottish Government's National Purpose*) de crear un país más exitoso con oportunidades para que todos prosperen a través el crecimiento económico sostenible.

---

URL: <http://www.publicappointments.org/>.

URL: <http://www.spa.police.uk/>.



**NUESTRAS PRIORIDADES ESTRATÉGICAS Y OBJETIVOS.** La Sección 33 de la Ley establece para los ministros escoceses que determinen las Prioridades Estratégicas Policiales para la Autoridad. Esas Prioridades son establecidas aquí, junto a los Objetivos Estratégicos que la Autoridad ha determinado que mejor apoyan la entrega de esas Prioridades durante nuestro primer año de actividad.

Los Objetivos Estratégicos para el servicio de policía fueron desarrollados en colaboración con el Servicio de Policía y delinear lo que colectivamente creemos necesita hacerse durante la vida útil de este Plan. Colectivamente, nos basamos en toda la gama de conocimientos profesionales y experiencia que existe en el Servicio de Policía y enmarcó nuestra discusión contra la visión más amplia y los resultados establecidos en la Estrategia de Justicia. Los Objetivos Estratégicos eran entonces de calidad asegurada por los Miembros de la Autoridad y el Jefe de Policía, quienes se inspiraron en su propio conocimiento y experiencia profesional a través del sector público y privado, y del tercer sector<sup>58</sup>.

Hemos sido deliberadamente ambiciosos en nuestro abordaje y creemos que hemos establecido un conjunto estirado de Objetivos Estratégicos que ayudan a enfocar nuestros esfuerzos sobre los resultados necesarios para tener éxito y cumplir con nuestras funciones efectivamente. Este Plan es, por su propia naturaleza, una visión de alto nivel de la dirección estratégica, tanto para el Servicio de Policía como para la Autoridad. Mayor detalle sobre qué se entregará contra cada Objetivo Estratégico será articulado en el Plan Empresarial de la Autoridad (*Authority Business Plan*), el Plan Anual de Policía (*Annual Police Plan*) y los Planes Locales de Policía (*Local Police Plans*) que están siendo desarrollados a través de Escocia. Junto a esos planes, estamos trabajando con nuestros socios (incluido el Gobierno de Escocia, el Servicio de Policía y la Inspectoría de Policía de

---

Tercer sector: El sector voluntario o sector comunitario (también sector "sin fines de lucro") es el deber de la actividad social llevada a cabo por organizaciones que no tienen fines de lucro y son no-gubernamentales. Este sector también es llamado tercer sector, en contraste con el sector público y el sector privado. Sector cívico o sector social son otros términos para el sector, enfatizando su relación con la sociedad civil. Dada la diversidad de organizaciones que componen el sector, Peter Frumkin prefiere "sector voluntario y sin fines de lucro".

Su Majestad en Escocia [HMICS, *Her Majesty's Inspectorate of Constabulary for Scotland*]<sup>59)</sup> para elaborar juntos un abordaje a la gestión del desempeño policial nacional que permitirá a la Autoridad demostrar el logro de sus Objetivos Estratégicos y a su vez, hacer que el Jefe de Policía rinda cuenta de la entrega de los objetivos establecidos en el Plan Anual de Policía.

El logro de esos Objetivos Estratégicos dependerá no sólo de nuestra propia gente y del Servicio de Policía, sino de la creación de asociaciones efectivas con las comunidades, los grupos comunitarios de interés y las organizaciones clave a través de los sectores público, privado y tercero, para maximizar resultados y minimizar los costos del sector público. Trabajaremos con nuestros socios y nos comprometeremos con nuestros grupos de interés para maximizar el potencial para el uso innovador de abordajes preventivos del servicio de policía basado en evidencias, diseñado a la medida de las necesidades locales; y trabajaremos con nuestra gente para mejorar la eficiencia de los servicios que ofrecemos, a través de procesos de trabajo modernos y eficaces, el liderazgo y el desarrollo de la gente y la tecnología de la información mejorada.

Al final de cada ejercicio financiero, la Autoridad elaborará un informe sobre el rendimiento y el progreso hacia el logro de los Objetivos Estratégicos. Este informe contendrá una evaluación de la actuación de la Autoridad en el ejercicio de sus funciones, así como una evaluación de la actuación del Servicio de Policía. Promoverá el éxito y desafiará el rendimiento en caso que quede corto, para que el público tenga una visión verdadera y equilibrada de los servicios que reciben. Este informe será presentado a los ministros escoceses, y entregado ante el Parlamento.

**MEDIDAS DE DESEMPEÑO.** Como se describió anteriormente, estamos comprometidos a trabajar con nuestros socios para elaborar conjuntamente un enfoque de gestión del desempeño policial nacional. Una serie de marcos de trabajo del rendimiento, la medición y los indicadores correspondientes existe a través de los socios y cuerpos con un interés directo en el servicio de policía escocés y la seguridad pública. La Autoridad se basará en todos ellos, según el caso, en orden a cumplir con sus obligaciones legislativas e informar sobre los avances al Parlamento escocés, Ministros escoceses y el público.

A nivel nacional, el Gobierno de Escocia tiene su propio Marco Nacional de Rendimiento ("Escocia Realiza", *Scotland Performs*)<sup>60)</sup> con un amplio conjunto de indicadores nacionales y set de datos. Los Ministros de Escocia también tienen la responsabilidad de publicar las "Prioridades Estratégicas Policiales" (*Strategic Police Priorities*) que sustentan este Plan. Por debajo de este, existe una serie de marcos complementarios, que la Autoridad usará para medir la entrega exitosa de las "Prioridades Estratégicas Policiales" del Gobierno (*Government's Strategic Police Priorities*) y sus propias responsabilidades legislativas. Dentro del Servicio de Policía en sí, se está trabajando en pos de un amplio set de indicadores que complementará el revisado "Marco de Desempeño del Servicio de Policía Escocés" (*Scottish Policing Performance Framework*). A nivel del gobierno local, el "Proyecto de Indicadores de Resultados Locales" (*Local Outcome Indicators Project*)<sup>61)</sup> dentro del "Servicio de Mejoramiento" (*Improvement Service*), existe para ayudar a los socios que participan en las asociaciones de planificación comunitaria en orden a identificar y acceder a la suite más relevante de indicadores de resultados para su uso en sus acuerdos individuales de resultado. La Autoridad está comprometida con el "Servicio de Mejoramiento" como uno de los socios implicados en el desarrollo del "Marco de Desempeño del Servicio de Policía" (*Policing Performance Framework*) y se comprometió a contribuir a, y basarse en, este trabajo.

### Prioridad Estratégica I

---

HMICS. URL: <http://www.hmics.org/>.

"Scotland Performs". URL: <http://www.scotland.gov.uk/About/Performance/scotPerforms>.

"Local Outcome Indicators Project". URL: <http://www.improvementservice.org.uk/local-outcome-indicators/>.



Hacer comunidades más seguras y reducir los daños abordando e investigando el crimen y demostrando enfoques pioneros para la prevención y la colaboración a nivel nacional y local.

Apoyar activamente un cambio decisivo hacia la prevención mediante la promoción de la práctica basada en evidencias y las asociaciones efectivas para aprovechar al máximo los recursos colectivos, el conocimiento y experticia, especialmente alrededor de la reducción de la violencia y la reincidencia, el abuso de sustancias, la promoción de mejores resultados para los jóvenes que delinquen y proteger a los niños, jóvenes y adultos vulnerables.

**Objetivo Estratégico 1.1.** *Trabajar en sociedad para mejorar la seguridad de los ciudadanos de Escocia y reducir el crimen (apoya los resultados nacionales 4, 5, 6, 8 y 9)*

La Autoridad proporcionará el apoyo necesario al Servicio de Policía de Escocia en su prestación de servicios y la promoción de abordajes preventivos e innovadores basados en evidencias para un servicio de policía adaptado a las necesidades locales.

**Objetivo Estratégico 1.2.** *Asegurar que todas las comunidades, incluyendo a los más vulnerables, tengan acceso a los servicios de policía y se les dé el apoyo que necesitan para sentirse seguros (apoya los resultados nacionales 4, 5, 6, 8 y 9)*

La Autoridad hará que el Jefe de Policía sea responsable para el desarrollo y acuerdo, basado en la comprensión de las necesidades locales, de los planes del servicio de policía que cubren a las 32 autoridades locales. También hará que el Jefe de Policía dé cuenta de la aplicación efectiva de esos planes a través de la asociación local y nacional, y la colaboración entre el Servicio de Policía de Escocia y los sectores público y privado, y el tercer sector.

#### **Prioridad Estratégica II**

Fortalecer la reputación de Escocia como un país exitoso y seguro mediante la demostración de la excelencia en la planificación efectiva y respuesta a grandes eventos y amenazas.

Trabajar a través de fronteras nacionales, internacionales y organizacionales necesarias para garantizar que los Juegos de la Commonwealth y otros eventos importantes estén a salvo y seguros; contribuir efectivamente a los acuerdos multiagenciales para hacer frente a situaciones de emergencia; y minimizar las amenazas a nuestras comunidades que surgen del extremismo y el crimen organizado grave.

**Objetivo Estratégico 2.1 .** *Mejorar la reputación global de Escocia como un lugar seguro (apoya los resultados nacionales 1, 9 y 11)*

La Autoridad apoyará al Servicio de Policía de Escocia en su trabajo para prevenir que los tipos de delitos más graves ocurran en Escocia y asegurar que el Servicio de Policía de Escocia esté equipado de manera adecuada para enfrentar efectivamente los eventos importantes, emergencias y amenazas. En su caso, esta experiencia y las mejores prácticas serán compartidas con los demás.

**Objetivo Estratégico 2.2.** *Asegurar que haya un acceso equitativo a los servicios a través de todas las comunidades de Escocia, donde y cuando sea necesario (apoya los resultados nacionales 1, 9 y 11)*

La Autoridad escrutará la implementación de los planes locales de policía y el uso de los servicios de apoyo especializados.

#### **Prioridad Estratégica III**

Brindar un servicio eficaz y eficiente centrado en los servicios protectores de primera línea, entregando los beneficios de la reforma policial y promoviendo la mejora continua.

Entregar los tres beneficios de la reforma y trabajar con otros para asegurar que el sistema de justicia criminal es justo y accesible, usando la ciencia, la tecnología y la innovación para apoyar la prestación de un servicio de policía eficaz y eficiente.

**Objetivo Estratégico 3.1.** *Entregar los beneficios de la reforma efectivamente y eficientemente (apoya los resultados nacionales 14 y 16)*

La Autoridad desarrollará e implementará un marco de trabajo de desempeño que permita el seguimiento y la entrega de los Planes Policiales Estratégicos y Anuales, y el Plan Empresarial de la Autoridad con el Jefe de Policía. Esto incluirá la adopción de enfoques estandarizados basados en evidencias para la prestación de servicios y el intercambio de las mejores prácticas.

#### **Prioridad Estratégica IV**

Hacer comunidades más fuertes y mejorar el bienestar mediante el aumento de la confianza del público y reducir el miedo al delito, haciendo del nuevo Servicio de Policía de Escocia un ejemplo de servicio de policía visible, ético y sensible.

Asegurar que víctimas, testigos y comunidades experimenten un compromiso positivo con la policía, brindando un liderazgo inspirador e incrustando una cultura, identidad y valores que proveen una fuerza de trabajo altamente calificada y motivada para ofrecer mejores servicios locales con el consentimiento y la participación de las comunidades.

**Objetivo Estratégico 4.1.** *Aumentar la confianza del público en el servicio de policía mediante la comprensión y respuesta a las necesidades particulares de las diversas comunidades de Escocia (apoya los resultados nacionales 6, 7, 9, 11, 13 y 16)*

La Autoridad tendrá un claro entendimiento de las cuestiones y los desafíos del servicio de policía hablando con las comunidades, incluidas las comunidades de interés, escuchando qué dicen acerca de cómo se están implementando sus planes policiales locales, cómo se está desempeñando el Servicio de Policía de Escocia, y por la defensa de una cultura donde la policía local es abierta, visible y accesible.

**Objetivo Estratégico 4.2.** *Promover una cultura de excelencia (apoya los resultados nacionales 6, 7, 9, 11, 13, 16)*

La Autoridad promoverá esto a través del desarrollo de una cultura de mejora continua y demostrando y apoyando el desarrollo de comportamientos de liderazgo que reflejan esta aspiración.

**Resultado Nacional 1:** Vivimos en una Escocia que es el lugar más atractivo para hacer negocios en Europa.

**Resultado Nacional 4:** Nuestros jóvenes son estudiantes exitosos, individuos seguros, colaboradores eficaces y ciudadanos responsables.

**Resultado Nacional 5:** Nuestros hijos tienen el mejor comienzo en la vida y están listos para tener éxito.

**Resultado Nacional 6:** Vivimos vidas más largas y saludables.

**Resultado Nacional 7:** Hemos abordado las desigualdades significativas en la sociedad escocesa.

**Resultado Nacional 8:** Hemos mejorado las oportunidades de vida para los niños, jóvenes y familias en situación de riesgo.

**Resultado Nacional 9:** Vivimos nuestras vidas a salvo del crimen, el desorden y el peligro.

**Resultado Nacional 11:** Tenemos comunidades fuertes, resilientes y de apoyo donde la gente toma la responsabilidad de sus propias acciones y cómo afectan a los demás.

**Resultado Nacional 13:** Estamos orgullosos de una identidad nacional fuerte, justa e inclusiva.

**Resultado Nacional 14:** Reducimos el impacto ambiental local y global de nuestro consumo y producción.

**Resultado Nacional 16:** Nuestros servicios públicos son de alta calidad, mejorando continuamente, eficiente y sensible a necesidades de la población local.

Los detalles completos sobre "Marco de Trabajo de Desempeño Nacional del Gobierno de Escocia" (*Scottish Government's National Performance Framework*) se pueden encontrar en: <http://www.scotland.gov.uk/About/Performance/scotPerforms>

**RECURSOS FINANCIEROS.** El servicio de policía en Escocia se financia a partir de una variedad de fuentes. Los elementos clave de la financiación del Gobierno central se exponen a continuación. Ellos incluyen la financiación para la Autoridad, la mayoría de los cuales a su vez serán asignados por la Autoridad al Servicio de Policía de Escocia, en línea con el Plan Policial Anual y los planes relacionados sobre los gastos. Además, el Gobierno escocés proporciona fondos para las pensiones de los oficiales de policía retirados y fondos adicionales para los aspectos del servicio de policía a través del presupuesto del Gobierno Central de Policía.

El proyecto de presupuesto de la Autoridad fue publicado el 20 de septiembre de 2012 como parte del proyecto de presupuesto general del Gobierno escocés para 2013/14 y los planes de gastos para 2014/15. El proyecto de presupuesto SPA es £ 1,085.5m en 2013/14 y £1,040.6m en 2014/15. Esto ya refleja los ahorros esperados a través de la reforma policial: £42m en 2013/14 y en 2014/15 £88m. El ahorro que se espera realizar a través de la reforma de la policía subirá entonces a £109 m en 2015/16. El presupuesto incluye algunos fondos de capital para comprar edificios, vehículos, uniformes, otro equipamiento e ICT.

#### **FINANCIAMIENTO 2013/14 Y 14/15 RELACIONADO CON LA POLICÍA.**

<b>FINANCIACIÓN PARA LA ADMINISTRACIÓN DE PROYECTOS PATROCINADOS (SPA, <i>Sponsored Projects Administration</i>)</b>	<b>2013/14 (£ millones)</b>	<b>2014/15 (£ millones)</b>
INGRESOS AL PRESUPUESTO POR "SPA"	1.067,2	1.015,4
CAPITAL DEL PRESUPUESTO POR "SPA"	18,3	25,2
INCLUYE AHORROS ASUMIDOS DE LA REFORMA	41,8	88,2
<b>OTRA FINANCIACIÓN DE LA POLICÍA</b>		
GOBIERNO CENTRAL POLICIAL*	115,8	106,1
PENSIONES DEL OFICIAL DE POLICÍA	231,0	249,6

<b>TOTAL</b>	<b>1.432,3</b>	<b>1.396,3</b>
--------------	----------------	----------------

Los principales usos del presupuesto del Gobierno Central de Policía en 2013/14 son para financiar los costos de capital del **Gartcosh Crime Campus**<sup>62</sup>, el elemento escocés de infraestructura de comunicaciones de ondas aéreas policiales, el Comisionado de Revisión e Investigación Policial (*Police Investigation and Review Commissioner*) y para apoyar los costos de reforma de la policía durante 2013/14 y 2014/15.



Gartcosh Crime Campus<sup>63</sup>: un campo estilo FBI.

**RESPONSABILIDADES DE LA AUTORIDAD BAJO LA LEY DE IGUALDAD DE 2010 Y LAS REGULACIONES 2012 DE LA LEY DE IGUALDAD DE 2010 (DEBERES ESPECÍFICOS) (ESCOCIA).**<sup>64</sup> La Autoridad quiere ser vista como un empleador que valora a sus diferentes comunidades, fomenta el respeto a la diversidad, desafía el prejuicio y la discriminación, y apoya la justicia y la igualdad.

Estamos comprometidos con la integración de la igualdad a través del servicio de policía en Escocia, mancomunando la igualdad de pensamiento en nuestro enfoque empresarial de planificación y asegurando que las implicaciones de la igualdad en nuestra toma de decisiones día a día son consideradas junto con todos los otros factores para el mantenimiento del servicio de policía, la promoción de los principios del servicio de policía, la entrega de una continua mejora y sostenimiento del Jefe de Policía en la rendición de cuentas. Esto será apoyado en un conjunto de

Gartcosh (gaélico escocés: Gart Cois) es un pueblo en North Lanarkshire, Escocia. El pueblo se encuentra a unas pocas millas al este de Glasgow, y cerca de una milla al noroeste de la ciudad de Coatbridge. El nombre Gartcosh se deriva del gaélico 'Gart' que significa 'campo' y 'Cos' que significa 'hueco'. El "crime campus" albergará elementos de varias agencias asociadas a la Policía de Escocia en el sistema de Justicia Criminal a nivel de Crimen Organizado y Grave. Esas son partes de la Oficina de la Corona y el Servicio Procurador Fiscal, la Agencia Nacional del Crimen (incluida la Agencia de Crimen Organizado Serio), HM Revenue and Customs y el Laboratorio Forense SPA para el área de Glasgow.

*Scottish Crime Campus*. <http://www.rias.org.uk/directory/practices/b-m-j-architects/scottish-crime-campus/>.

The Authority's Responsibilities under the Equality Act 2010 and The Equality Act 2010 (Specific Duties) (Scotland) Regulations 2012.

resultados de igualdad que fijen cómo cumplirá la Autoridad con sus responsabilidades y deberes específicos.

Una **Evaluación de Impacto de la Igualdad** (EQIA, *Equality Impact Assessment*) del Plan Estratégico Policial ha sido comprometida para garantizar que la aplicación de nuestros objetivos estratégicos positivamente contribuye a una sociedad más igualitaria a través de la promoción de la igualdad y las buenas relaciones en todo lo que hacemos. Este documento será publicado con el Plan Estratégico Policial.

**MIEMBROS DE LA AUTORIDAD POLICIAL ESCOCESA.** La Autoridad tiene 13 miembros en total, que comprenden un Presidente que fue nombrado en septiembre y 12 miembros que fueron nombrados en octubre de 2012. Todos los nombramientos son por un período de hasta 4 años.

**PUBLICACIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO POLICIAL.** La Autoridad se ha comprometido a publicar una versión gaélica completa del plan a fines de junio de 2013. También ofrecerá la traducción del plan en otros idiomas en línea con las previsiones del Gobierno escocés.

Strategic Police Plan  
Scottish Police Authority  
c/o Elphinstone House, 2nd Floor  
65 West Regent Street, Glasgow, G2 2AF





Compilado por: *SAPS Strategic Management*

Diseño y disposición: *SAPS Corporate Image: Graphic Design Studio*

Imagen Corporativa SAPS: Estudio de Diseño Gráfico

Edición de idioma: *SAPS Language Management*

Solicitar más información sobre el Plan Estratégico para el Servicio de Policía de Sudáfrica 2010/2011 de:

The South African Police Service National Commissioner  
Private Bag X94  
Pretoria, 0001

Sitio web de APS:

HYPERLINK <http://www.saps.gov.za>

[www.saps.gov.za](http://www.saps.gov.za)

ISBN: 978-0-621-39092-6

RP08 / 2010

**PRÓLOGO DEL MINISTRO DE POLICÍA.** El Plan Estratégico del Departamento crea la oportunidad de reflexionar sobre cuán lejos hemos llegado, qué compromisos hemos asumido y cómo nos medimos en términos de nuestros objetivos. Está muy claro que nuestra visión de una Sudáfrica segura debe ser realizada si vamos a tener éxito en la creación de una vida mejor para toda nuestra gente. Una gran responsabilidad es puesta sobre nosotros y creemos que el Plan Estratégico sienta las bases para cómo será brindado un servicio de policía al país y al crimen durante los próximos cinco años.

De acuerdo con nuestro mandato legislativo, estamos moviendo rápidamente al servicio policía en una nueva dirección. A medida que se aproxima la Copa Mundial de la FIFA, los sudafricanos han demostrado su disposición a proporcionar un evento seguro. Sin embargo, nuestro compromiso articulado en este plan se extiende más allá de la Copa Mundial de la FIFA 2010.

A través de este plan, estamos preparando al país para el tipo de servicio de policía que podemos esperar en los próximos años entre 2010 y 2014: Será una fuerza policial profesional capacitada apta para intensificar la lucha contra el crimen y hacer que nuestro país sea más seguro.

Este plan está en línea con el ciclo electoral y propone dar pleno efecto al marco estratégico de mediano plazo del Gobierno. La dirección del Gobierno es usada como marco de referencia para determinar la dirección estratégica del departamento. Hemos definido nuestros objetivos conscientes de ser un estado en desarrollo, donde el crimen tiene graves consecuencias, particularmente en nuestra capacidad de cumplir con programas para nuestra gente.

El entorno en el que el Departamento tiene que ejecutar su mandato es desafiante. Tenemos altas expectativas de que nuestros policías varones y mujeres brinden seguridad frente al contacto continuo y los crímenes contra la propiedad. Continuamente hemos indicado nuestras preocupaciones con respecto a los delitos contra mujeres y niños, el alto número de robos y crímenes violentos, así como la necesidad de reducir el robo de valores y los delitos sexuales. Por lo tanto, el plan crea la base para que nos concentremos en: servicio de policía visible y prevención del delito; servicios de detective mejorados y la capacitación de la Dirección de Investigaciones de Crímenes Prioritarios; el rol central que debe jugar la inteligencia criminal y el desarrollo de una fuerza profesional más disciplinada. Además, el plan habla de la creación de unidades especializadas para abordar los delitos contra mujeres y niños, el rol de las salas de guerra, la mejora de la capacidad humana y de infraestructura, y la importancia de desarrollar alianzas.

A pesar del ambiente desafiante, el Departamento ha podido registrar un éxito significativo en su lucha contra el crimen. Es una trayectoria en la que nos comprometemos a continuar en el futuro previsible.

Nuestro plan proporciona un amplio marco de prioridades clave que se pondrán en práctica en los próximos cuatro años. Tenemos la intención de acompañar este plan con planes de desempeño anuales específicos y presentar junto con este Plan Estratégico el Plan de Desempeño Anual 2010/2011.

Sin embargo, el Plan Estratégico del Departamento no solo se basa en los éxitos logrados en el pasado sino que también traza una nueva dirección para la policía, lo que garantiza que nuestro enfoque siga siendo relevante para los requerimientos del servicio de policía de un estado en desarrollo.

El éxito de este Plan Estratégico depende en gran medida del tipo de servicio de policía que podemos esperar recibir. También depende de los tipos de asociaciones formales e informales que estamos desarrollando con las comunidades, las empresas, el trabajo, las autoridades tradicionales, el sector de la fe y, en efecto, todos los sectores de la sociedad.

Deseo expresar mi gratitud y aprecio al Comisionado Nacional, a los Comisionados Nacionales Adjuntos, a los Comisionados de División, a los Comisionados Provinciales, a los Comandantes de Estación y, de hecho, a todos los miembros de la fuerza que se han comprometido a lograr este plan.

Finalmente, al Ministerio le gustaría aprovechar esta oportunidad para instar a todos los sectores de la sociedad, ya se trate de sectores privados, civiles o públicos, a dar una mano y forjar lazos constructivos con el Departamento en la erradicación del flagelo del crimen y la construcción de una nación más próspera, y más segura.

***Sibambisene singabuqeda ubugebengu*** - (del zulú, ***juntos podemos derrotar el crimen***)



  
Hon. EN Mthethwa, MP  
Minister of Police

**INTRODUCCIÓN DEL COMISIONADO NACIONAL.** El Servicio de Policía de Sudáfrica (SAPS, *South African Police Service*) ha atravesado, durante los últimos años, un período difícil en su historia. El mandato que la Constitución confiere al SAPS de brindar un servicio de policía al país es, sin duda, un elemento clave del Gobierno y afecta a todos los aspectos de nuestra sociedad. Sin embargo, no es un mandato fácil de cumplir, particularmente a la luz del hecho de que Sudáfrica es esencialmente un país muy joven que aún se está reconciliando con las dificultades del pasado, las limitaciones del presente y los desafíos del futuro. También ha habido desarrollos internos que han interrumpido el funcionamiento del SAPS y han hecho que a los miembros del SAPS les resulte aún más difícil cumplir el rol extraordinariamente importante que esta gran organización debe desempeñar. Sin embargo, este Plan Estratégico marca el comienzo de un nuevo capítulo en la historia del SAPS.

El SAPS ha logrado muchos éxitos en el pasado reciente, a pesar de las dificultades que he descrito. La intención de este Plan Estratégico es construir sobre esos éxitos, pero igualmente emprender un curso de acción nuevo y contundente que hará que el SAPS establezca firmemente el profesionalismo, la autoridad y el respeto que buscamos. Hay una serie de prioridades específicas que se perseguirán en los próximos cuatro años. Habrá un afianzamiento de la disciplina y un énfasis en el comando y control entre nuestros miembros para apoyar la realización de nuestras funciones básicas, a saber, la prevención efectiva, la investigación y la lucha contra el crimen. La capacidad del SAPS para responder a los desafíos de la prevención, investigación y lucha contra la delincuencia mejorará mediante el desarrollo específico de capacidades especializadas, con los recursos adecuados, tecnológicamente avanzados, adecuadamente capacitados y bien administrados, incluido el **Servicio de Policía Visible** (*Visible Policing*), la **Dirección de Investigaciones de Delitos Prioritarios** (DPPI, *Directorate of Priority Crime Investigations* ["Hawks"]), **Inteligencia Criminal** y el **Servicio de Ciencia Forense y Registro Criminal** (*Criminal Record and Forensic Science Service*). El principio clave en el que se basan nuestros esfuerzos estratégicos será la movilización de todos los sectores de la sociedad en la lucha contra el crimen mediante el establecimiento de alianzas que beneficiarán el servicio de policía y el establecimiento de comunidades seguras.

La dirección considerada provista en este Plan Estratégico para 2010-2014 se implementará anualmente por medio de un Plan Anual de Desempeño (*Annual Performance Plan*). Este plan anual proporcionará detalles específicos sobre las prioridades, objetivos y estándares de desempeño que el SAPS buscará durante cada uno de los cuatro años que constituyen este Plan Estratégico. Los planes de desempeño desarrollados a nivel nacional, provincial y de estación que contienen productos detallados en apoyo de las prioridades y objetivos estratégicos, serán usados para implementar el Plan Anual de Desempeño y, al hacerlo, el Plan Estratégico. Los acuerdos de desempeño individual para cada miembro estarán vinculados a los planes de desempeño y, por lo tanto, a las prioridades estratégicas y los objetivos del SAPS.

Es hora de que el SAPS, y todos sus miembros, establezcan una posición de profesionalismo, autoridad y respeto en su servicio de policía de este país. Como Comisionado Nacional de Policía, trabajando estrechamente con el Ministro de Policía, es mi responsabilidad proporcionar la dirección que permitirá el establecimiento de este puesto. "*Indlela ibuzwa kwabaphambili*", un proverbio zulú que literalmente significa "**Aquellos que han viajado antes son los únicos que pueden mostrar el camino**". Desde mi nombramiento como Comisionada Nacional, con el apoyo del Ministro, he indicado claramente tanto a los miembros de esta organización como a las comunidades a las que atendemos que lidero esta gran, compleja y diversa organización. Sin embargo, he tenido cuidado de recurrir a la experiencia de mis predecesores y colegas. Este plan estratégico es, por lo tanto, la dirección que proporciono a cada miembro del SAPS. La implementación efectiva y comprometida de esta dirección es crucial y, a este respecto, el llamado del Presidente durante la Conversación con la Gestión del SAPS (*Conversation with SAPS*



Management ) durante septiembre de 2009, de que la gerencia y cada miembro del SAPS deben trabajar duro para lograr nuestras prioridades y objetivos, deberá y será escuchado.



## [1] VISIÓN, MISIÓN, VALORES Y CÓDIGO DE ÉTICA.

**1.1 Visión:** La visión de SAPS es crear un entorno seguro para todas las personas en Sudáfrica.

**1.2 Misión:** La misión del SAPS es —

Prevenir y combatir cualquier cosa que pueda amenazar la seguridad de cualquier comunidad.  
Investigar todos los delitos que amenazan la seguridad de cualquier comunidad.  
Asegurar que los delincuentes sean llevados ante la justicia.  
Participar en los esfuerzos para abordar las causas fundamentales del delito.

**1.3 Valores:** Los valores de los SAPS son —

Proteger los derechos de todos y ser imparcial, respetuoso, abierto y responsable ante la comunidad.

Usa los poderes que se nos otorgan de manera responsable.

Proveer un servicio responsable, eficaz y de alta calidad con honestidad e integridad.

Evaluar nuestro servicio continuamente y hacer todo lo posible para mejorarlo.

Asegurar el uso efectivo, eficiente y económico de los recursos.

Desarrollar las habilidades de todos los miembros a través de la igualdad de oportunidades.

Cooperar con todas las comunidades, todas las esferas del gobierno y otros actores relevantes.

**1.4 Código de Ética:** El Código de Ética del SAPS respalda la forma en que debe comportarse cada miembro de esta organización, independientemente de si están trabajando o no. Este Código tiene el propósito específico de proporcionar un estándar de comportamiento policial que no permita ninguna indulgencia por la mala prestación del servicio o actividades corruptas por parte de los miembros de esta organización y, por tanto, debe ser aplicado por todos los miembros en sus tareas diarias. El Código de Ética expresa:

**Integridad** — los empleados de SAPS consideran la verdad como de suma importancia. Nosotros, como empleados del SAPS, nos esforzamos continuamente por mantener la misión, los valores, los principios éticos y los estándares éticos del SAPS. Nos comportaremos de una manera que sea coherente con esos valores. Actuaremos con honestidad y responsabilidad en todas las situaciones. Siempre diremos la verdad, realizaremos nuestros deberes con motivos nobles y daremos un ejemplo en las comunidades a las que servimos.

**Respeto por la diversidad** — los empleados del SAPS reconocen la diversidad de las personas de nuestro país y tratan a todas las personas con el mismo respeto. Al realizar nuestras tareas, siempre mostraremos respeto por las diversidades culturales y de otro tipo en la comunidad. Trataremos a

todas las personas con el mismo respeto y honraremos sus derechos como habitantes de Sudáfrica. No discriminaremos ilegalmente a ninguna persona.

**Obediencia a la ley** — los empleados del SAPS respetamos y mantenemos la ley en todo momento. Nuestros deberes consisten principalmente en hacer cumplir la ley, y en nuestra aplicación de la ley, siempre nos mantendremos dentro de la ley y la Constitución de nuestro país. Evitaremos, a toda costa, cualquier conducta que nos convierta en infractores de la ley. Protegeremos a los habitantes de Sudáfrica contra acciones ilegales.

**Excelencia en el servicio** — los empleados del SAPS trabajamos para lograr la excelencia en el servicio. En todo momento, realizaremos nuestras tareas lo mejor que podamos. Nuestra conducta llevará la marca del profesionalismo. Nuestra conducta y apariencia serán prueba de nuestro compromiso con la excelencia en el servicio.

**Aprobación pública** — los empleados del SAPS siempre trabajamos con y para la aprobación de la comunidad. Vamos a servir al mejor interés de la comunidad, buscando la aprobación de la comunidad en general en todo lo que hacemos.

## [2] MANDATOS LEGISLATIVOS Y OTROS.

### 2.1 Mandato Constitucional.

**2.1.1** El mandato del SAPS deriva de la Sección 205 de la Constitución de la República de Sudáfrica, 1996 (Ley 108 de 1996). Los objetivos del servicio de policía son:

Prevenir, combatir e investigar el crimen.

Mantener el orden público.

Proteger y asegurar a los habitantes de la República y sus propiedades.

Sostener y hacer cumplir la ley.

### 2.2 Mandato Legislativo.

**2.2.1** El SAPS es responsable de la administración de la siguiente legislación, que ha sido tenida en consideración durante la determinación de las prioridades y objetivos estratégicos para el SAPS:

La Ley del Servicio de Policía de Sudáfrica de 1995 (Ley N° 68 de 1995), rectificada por la Ley de Enmienda del Servicio de Policía de Sudáfrica de 2008 (Ley N° 57 de 2008). Esta ley establece que "*existe la necesidad de proporcionar un servicio de policía en todo el territorio nacional para:*

*Garantizar la seguridad de todas las personas y bienes en el territorio nacional.*

*Sostener y salvaguardar los derechos fundamentales de cada persona como lo garantiza el Capítulo 2 de la Constitución.*

*Asegurar la cooperación entre el Servicio y las comunidades en la lucha contra el crimen.*

*Reflejar respeto por las víctimas del delito y comprender sus necesidades.*

*Asegurar una supervisión civil eficaz del Servicio".*

Ley de Protección de la Democracia Constitucional contra Actividades Terroristas y Relacionadas de 2004 (Ley N° 33 de 2004).

Ley de Control de Armas de Fuego, 2000 (Ley N° 60 de 2000).

Ley de Explosivos, 1956 (Ley N° 26 de 1956).

Ley de Gases Lacrimógenos, 1964 (Ley N° 16 de 1964).

Ley de Armas Peligrosas, 1968 (Ley N° 71 de 1968).

Ley de Control de Acceso a Locales Públicos y Vehículos, de 1985 (Ley N° 53 de 1985).

Ley de Puntos Clave Nacionales, de 1980 (*National Key Points Act, 1980*; Ley N° 102 de 1980).  
Ley de Intimidación, de 1982 (Ley N° 72 de 1982).  
Ley de Bienes de Segunda Mano, de 1955 (Ley N° 23 de 1955).  
La Ley de Regulación de la Seguridad Privada de la Industria, de 2001 (Ley N° 56 de 2001).

**2.2.2** El SAPS deriva sus poderes y funciones de la siguiente legislación, que permite las actividades emprendidas en cumplimiento de su mandato en términos de la Sección 205 de la Constitución:

Ley del Servicio de Policía de Sudáfrica, de 1995 (Ley N° 68 de 1995), rectificada por la Ley de Enmienda al Servicio de Policía de Sudáfrica (Ley N° 57 de 2008).  
Ley de Procedimiento Penal, de 1977 (Ley N° 51 de 1977).  
Ley de Regulación de la Interceptación de las Comunicaciones y Provisión de la Información Relacionada, de 2002 (Ley N° 70 de 2002).  
Ley Nacional de Inteligencia Estratégica, de 1994 (Ley N° 39 de 1994).  
Ley de Violencia Doméstica, de 1998 (Ley N° 116 de 1998).  
Ley de Prevención y Lucha contra las Actividades Corruptas, de 2004 (Ley N° 12 de 2004).  
Ley Marco de Relaciones Intergubernamentales, de 2005 (Ley N° 13 de 2005).  
Ley de Delitos Sexuales, de 2007 (Ley N° 32 de 2007).

### **2.3 Mandato Político – una visión general de las principales políticas de gobierno que impactan en las prioridades estratégicas del SAPS.**

**2.3.1** Las cuartas elecciones democráticas necesitaban un nuevo mandato electoral que debía definir los objetivos estratégicos y los objetivos del Gobierno para el período 2009-2014. El Marco Estratégico para el Mediano Plazo contiene las diversas prioridades estratégicas para cumplir este mandato.

**2.3.2** La prioridad que está directamente relacionada con el Sistema de Justicia Criminal ( **CJS**, *Criminal Justice System*) y por lo tanto con el SAPS es: "intensificar la lucha contra el crimen y la corrupción". El Presidente puso un considerable énfasis en esta cuestión, entre otras, durante su discurso sobre el Estado de la Nación en junio de 2009.

**2.3.3** El SAPS funciona como parte integrante del *Clúster* de Prevención del Delito y Seguridad de la Justicia (**JCPS**, *Justice Crime Prevention and Security*), por lo que el SAPS debe tener en cuenta las prioridades de este clúster. El Ministerio de Evaluación y Monitorización de la Gestión del Desempeño en la Presidencia ha desarrollado un marco de planificación basado en los resultados para las prioridades que figura en el Marco Estratégico para el Mediano Plazo.

Para la prioridad: "Intensificar la lucha contra el crimen", se desarrolló un amplio resultado para el CJS: "Asegurar que los sudafricanos estén y se sientan seguros". La Presidencia, junto con el *Clúster* JCPS, desarrolló un modelo basado en los resultados, así como herramientas de evaluación y monitorización para lograr este amplio resultado. El modelo basado en resultados contiene varias áreas de enfoque en las que se centrará el *Clúster* JCPS y el Plan Estratégico del SAPS para 2010-2014. Esas áreas de enfoque son:

Niveles de contacto general y **trío de crímenes** (*robo de casas, robo de negocios, y secuestro*).  
Eficacia e integración de los sistemas de justicia criminal.  
Corrupción.  
Gestión de la percepción del delito.  
Eficacia e integración de la Gestión de Fronteras.  
Asegurar la identidad y el estatus de los ciudadanos.

Integración de Sistemas de Tecnología de la Información y la Comunicación y el desarrollo de un abordaje integrado al delito cibernético.

**2.3.4** Se ha desarrollado una estrategia específicamente para la modernización del CJS y el objetivo de esta estrategia es la creación de un CJS integrado, modernizado, adecuadamente financiado y bien gestionado. El enfoque de la estrategia será:

Mejorar la eficiencia y la efectividad del CJS mejorando los entornos del detective y forense.

Modernizar el CJS mediante la aplicación de soluciones tecnológicas.

Mejorar las habilidades y aumentar el número de investigadores y expertos forenses.

Movilizar a la población en la lucha contra el crimen.

Acelerar los esfuerzos para reducir los delitos graves y violentos en el objetivo establecido de 7-10% anual (el **Gabinete Lekgotla**<sup>65</sup> de enero de 2010 cambió el objetivo a 4-7% en los próximos cuatro años)

Intensificar los esfuerzos para combatir los delitos contra mujeres y niños y la promoción del empoderamiento de las víctimas de delitos.

Establecer una agencia de gestión de fronteras para los servicios de migración, control aduanero y terrestre, y coordinar eficientemente otros departamentos en el entorno de los puertos de entrada.

Combatir la corrupción en el sector público y privado.

### [3] ANÁLISIS SITUACIONAL.

El Análisis Situacional provee una visión general de los factores clave que han influido en la identificación de las prioridades y objetivos estratégicos del SAPS para el período 2010 a 2014. La identificación de esos factores clave ha sido informada por el mandato legislativo del SAPS, la clave del gobierno en el Marco Estratégico para el Mediano Plazo, las prioridades del *Clúster* JCPS, el discurso del Estado de la Nación del Presidente - 11 de febrero de 2010, cuestiones identificadas por el Ministro de Policía, los resultados de la conferencia de planificación estratégica del Comisionado Nacional con la alta dirección del Departamento durante septiembre de 2009, la Conversación del Presidente con la Administración del SAPS y la posterior consulta del Comisionado Nacional con la administración dentro del SAPS a nivel nacional y provincial.

#### **3.1 Análisis del Delito.**

**3.1.1** Todos los crímenes graves priorizados no están igualmente influenciados y no pueden ser reducidos en la misma medida por el servicio de policía convencional practicado por el SAPS. Esta es la razón por la que el objetivo de reducción del crimen de contacto del 7-10% implementado por el Gobierno durante 2004/2005, para la implementación durante el período de diez años desde 2004/2005 a 2013/2014, nunca fue intencionalmente un objetivo o incluso una reducción del servicio de policía en general solamente del SAPS. El objetivo de reducción del crimen de contacto del 7-10% estableció que cada categoría de delitos de contacto debería reducirse en un 7-10% por año durante el período de diez años desde 2004/2005 hasta 2013/2014. La intención era que este objetivo nacional para la normalización del delito debería ser un esfuerzo sudafricano que implique al CJS, más el SAPS, todos los demás departamentos gubernamentales pertinentes, las organizaciones no gubernamentales y los propios ciudadanos.

**3.1.2** El Informe anual del SAPS correspondiente a 2008/2009 no reflejó, en general, una imagen delictiva especialmente negativa, pero lamentablemente indicó aumentos significativos en la

---

**Lekgotla o kgotla** (del sesotho y del setswana, 'patio' o 'corte'): 1. un lugar de reunión para las asambleas de la aldea, los casos judiciales y las reuniones de los líderes de las aldeas; 2. una conferencia o reunión de negocios.

incidencia del "trío de delitos". Hacia fines de 2009, en particular desde la publicación del Informe Anual 2008/2009, surgió un debate considerable sobre si el objetivo de reducción del 7-10% era realista o no. Sin embargo, Sudáfrica puede consolarse con el hecho de que se han logrado avances significativos en la reducción del delito de contacto desde 2004/2005. El crimen de contacto en general se redujo en un -7,1% anualmente durante los primeros cuatro años del período de reducción de diez años, lo que significa que se logró el objetivo general. En 2008/2009 (el quinto año de reducción selectiva) solo se logró una reducción del -4,1%. En el caso de tentativa de homicidio, robo común y asalto común, las disminuciones promedio de -8,4%; -8,2% y -6,9% respectivamente fueron logradas durante los primeros cinco años del período de diez años, mientras que el asalto con lesiones muy graves decreció en -5,0% por año. El homicidio, el robo agravado y los delitos sexuales también disminuyeron durante los primeros cinco años de la reducción prevista, aunque con márgenes más pequeños. El robo agravado disminuyó en un -2,7% por año, mientras que el homicidio y la violación decrecieron en -2,5% y -2,3% respectivamente por año en los primeros cinco años.

**3.1.3** Esto significa que para la mitad del período de reducción del 7-10% en el periodo de diez años, tres tendencias, a saber, robo agravado, homicidio y delitos sexuales surgieron como las categorías que presentan los mayores desafíos para el esfuerzo de reducción. Un análisis de esas tres tendencias indica:

La dificultad de reducir los delitos sexuales se debió principalmente a los cambios en la legislación relacionada con esos delitos que causaron que la violación deviniera en una categoría mucho más amplia de delitos y agregaron una gama de otros delitos sexuales principalmente generados por la acción policial a las categorías previamente existentes de violación y asalto indecente. Esto condujo a un aumento en los delitos sexuales que bajó la reducción promedio a -2,3% por año.

Si el robo agravado es desagregado en sus subcategorías, el robo callejero / público (60% del total) decreció en un promedio de -6,3% por año entre 2004/2005 y 2008/2009. Al mismo tiempo, el trío delictivo (casi el 40% de todos los robos agravados) aumentó de la siguiente manera por año:

Crimen	Aumento promedio por año 2004/2005 - 2008/2009
Robo de casas	19,4 %
Robo de negocios	55,7 %
Robo de autos	1,6 %
TOTAL TRIO	15,3 %

Sin embargo, debe notarse que, si bien los robos a comercios aumentaron en un 55,7%, ha habido una declinación constante de los robos contra las grandes empresas establecidas, en gran parte debido a las asociaciones entre el Departamento y las empresas organizadas. La mayoría del aumento en los robos de comercios está directamente relacionado con un aumento en las pequeñas empresas y las vulnerabilidades que enfrenta este sector.

Parece como si el SAPS, junto con sus socios de la Policía Metropolitana y proveedores de la seguridad privada, lograron una reducción en robos agravados en las calles y los espacios públicos de los Distritos Comerciales Centrales (CBD, *Central Business Districts*), municipios y suburbios. Sin embargo, esto al parecer empujó a los perpetradores a los espacios más privados de las áreas residenciales y comerciales, lo que condujo a una escalada del trío de delitos, en particular el asalto a casas y negocios. Aunque solo una muy pequeña proporción de las víctimas de este trío delictivo resultan fatalmente heridas, esa proporción está creciendo y esto ejerce una presión al alza sobre las tendencias del homicidio. El efecto es que los homicidios solo se redujeron en un -12,6% durante los primeros cinco años del período de reducción (una reducción anual del -2,5% anual).

**3.1.4** La esencia del problema del crimen en Sudáfrica es, por tanto, parar o estabilizar cualquier aumento adicional en el trío de crímenes, y luego reducir sistemáticamente todos los robos con agravantes. El manejo de las percepciones y los temores relacionados con estos crímenes es de suma importancia. La razón es que, aunque el trío de delitos representan solo el 6,9% de todos los delitos de contacto y el 2,3% de todos los delitos graves prioritarios, pueden tener un impacto extremadamente perjudicial en la inversión, tanto de fuentes internacionales como locales en el país, el turismo a Sudáfrica y la capacidad empresarial de Sudáfrica, que a su vez afecta negativamente la capacidad de Sudáfrica para abordar las condiciones socio-económicas que contribuyen a las causas fundamentales del delito en general.

### **3.2 Entrega del servicio a nivel de Estación.**

**3.2.1** Las estaciones de policía que prestan servicios a las comunidades locales son la ventana al SAPS porque es a este nivel que la gran mayoría de los ciudadanos del país accede a los servicios prestados por el SAPS, según lo estipulado en el artículo 205 de la Constitución. El SAPS ha desarrollado e implementado una serie de iniciativas durante los últimos cinco años orientados específicamente a mejorar los niveles de prestación de servicios a nivel de estación. Ejemplos de esas iniciativas son la reestructuración de las estaciones en *clústeres* más manejables, la ubicación de personal sénior experimentado en este nivel para coordinar un servicio de policía efectivo y responsivo dentro y a través de los límites de la estación, como Comandantes de Estación o Comandantes de *Clúster*, y la implementación del **Servicio de Policía del Sector** (*Sector Policing*) en los precintos de estaciones en todo el país. Además de esto, los precintos de estación en el país en cuya área se cometen más del 50 % de los crímenes prioritarios fueron identificados y focalizados para un apoyo centrado a nivel nacional y provincial, para apoyarlos en los esfuerzos para combatir el delito efectivamente. La capacitación de las estaciones en todo el país, tal como es descrito, se vio respaldada por la asignación adecuada de recursos a las estaciones y la actualización de la tecnología y los sistemas corporativos disponibles para gestionar el crimen y los recursos de sus estaciones. El Gobierno, el Ejecutivo y la Administración del SAPS y las comunidades atendidas por las estaciones de policía locales seguirán esperando la mejora incesante de los niveles de prestación de servicios en términos de todos los servicios prestados por el SAPS.

**3.2.2** Los niveles de prestación de servicios a nivel de estación están estrechamente alineados con los niveles de profesionalismo del personal en sus relaciones con las personas y organizaciones que acceden o contribuyen a los servicios proporcionados por el SAPS. La implementación más enfocada del **programa Batho Pele**, la aplicación rigurosa de la gestión de riesgos, la lucha contra la corrupción que involucra a miembros del personal de SAPS y el continuo desarrollo de las habilidades de los miembros del personal, contribuirán a la mejora continua de los niveles de profesionalismo.

**Batho Pele** (en sesotho 'Primero la Gente') es una iniciativa política sudafricana. Presentada por la Administración de Mandela el 1 de octubre de 1997. Tiene como objetivo mejorar la calidad y la accesibilidad de los servicios gubernamentales mejorando la eficiencia y la rendición de cuentas a los destinatarios de los bienes y servicios públicos. Requiere que se implementen ocho principios de prestación de servicios: **1)** consultar regularmente con los clientes, **2)** establecer estándares de servicio, **3)** aumentar el acceso a los servicios, **4)** garantizar niveles más altos de cortesía, **5)** proporcionar más y mejor información sobre los servicios, **6)** aumentar la apertura y la transparencia sobre los servicios, **7)** remediar fracasos y errores, y **8)** dar el mejor valor posible al dinero.



**3.2.3** Las expectativas de una vida mejor por parte de la población en general desde la democratización de Sudáfrica no han sido realizadas en todos los aspectos, y las frustraciones a este respecto se han visto en la forma de una entrega violenta de servicios y protestas relacionadas con el trabajo. En el pasado reciente, esas **protestas** han sido difíciles de anticipar, han involucrado a un gran número de personas y, en muchos casos, han dado lugar a la perpetración de crímenes graves y violentos, como violencia pública, daños maliciosos a la propiedad, asalto e intimidación. El servicio de policía de esas protestas supone una carga adicional para los recursos del SAPS, lo que a menudo provoca lesiones graves a los miembros del personal y el daño / destrucción de los recursos físicos. Se prevé que las protestas de esta naturaleza continuarán materializándose a mediano plazo y, en consecuencia, requerirán planificación y asignación adicionales de recursos por parte del SAPS.

### **3.3 Participación Comunitaria en la lucha contra el crimen.**

**3.3.1** Desde el comienzo de una dispensa democrática en Sudáfrica, ha habido un debate continuo y vigoroso sobre los niveles del crimen y el éxito del Gobierno para abordar el delito. Un resultado importante de este debate sobre el crimen y lo que debe hacerse para abordarlo ha sido la necesidad de una participación constructiva de todas las comunidades en las actividades del SAPS y el Gobierno en su conjunto para combatir el crimen. La expectativa de que el SAPS erradique el crimen en este país sin esa participación activa es poco realista. Existen varias plataformas para dicha participación comunitaria, la mayoría de las cuales han sido iniciadas por el SAPS, incluidos los **Foros de Policía Comunitaria**, la línea de denuncias **Crime Stoppers** (Crime Stoppers o Crimestoppers es un programa en muchas comunidades de América del Norte que permite a las personas proporcionar información anónima sobre actividades delictivas), la línea delictiva recientemente establecida, los reservistas de la policía y varias iniciativas comunitarias de prevención del delito como los **Programas de Desarrollo de Capacidades para la Prevención del Delito Juvenil**, la **Estrategia Anti-Violación** y los **Programas de Desarrollo de Prevención del Delito Local**.

**3.3.2** El SAPS reconoce y promueve la necesidad de la participación de la comunidad en la lucha contra el crimen y ha habido numerosos llamamientos para que el Ejecutivo y la Administración del SAPS participen en la movilización de las comunidades en la lucha contra el crimen. A pesar de los mejores esfuerzos del SAPS, aún hay grandes sectores de la sociedad sudafricana que no participan de manera óptima en las iniciativas de SAPS destinadas a prevenir el delito y obtener información sobre los delincuentes y sus actividades.

### **3.4 La Investigación del Crimen.**

**3.4.1** La investigación del delito es una función básica del SAPS, también establecido por la Sección 205 de la Constitución, que desempeña un rol crucial en la lucha contra la delincuencia en el país. Cuanto más eficaz sea el SAPS en la investigación del delito que se ha cometido, menos probabilidades habrá de que las personas cometan un delito. Así, la investigación efectiva del delito

sigue siendo un poderoso elemento de disuasión en la lucha contra el crimen. Durante los años anteriores, se han realizado cambios estructurales en el entorno del Detective y el más notable de esos cambios ha sido el cierre de algunas unidades especializadas. La necesidad de restablecimiento de algunas de esas unidades especializadas ha sido identificada por ciertos sectores de la comunidad, así como por el Ejecutivo y la Administración del SAPS. A nivel de estación de policía, se crearon **Centros de Servicio de Detectives** (*Detective Service Centres*) para mejorar la respuesta a los delitos denunciados, y el reclutamiento y entrenamiento de detectives ha sido un proceso continuo. La capacitación adicional e intensificada del Servicio de Detectives dentro del SAPS ha sido identificada por el nivel más alto del gobierno como una necesidad en la lucha contra el crimen.

**3.4.2 La Dirección de Investigaciones de Delitos Prioritarios (DPCI – Hawks)**<sup>66</sup> fue establecido en términos de la Ley del Servicio de Policía Sudafricana enmendada, para prevenir, combatir e investigar los delitos prioritarios nacionales. Las prioridades operativas del DPCI se centran en delitos como la corrupción (especialmente dentro de los departamentos gubernamentales), delitos económicos graves (es decir, fraude en Internet, fraude con tarjetas, fraude con cheques, productos falsificados) y crímenes organizados (es decir, delitos relacionados con vehículos, metales preciosos y delitos con diamantes, metales no ferrosos, narcóticos, delitos contra la vida silvestre, robos de existencias y delitos violentos). El nombramiento del Jefe del DPCI durante mayo de 2009 inició un proceso de capacitación gradual del DPCI para colocarlo en posición de cumplir con su mandato.



**3.4.3 Inteligencia Criminal** contribuye a la prevención e investigación del delito mediante la identificación de áreas propensas al crimen y sospechosos, y conducir operaciones centradas en el crimen organizado violento, inteligencia de seguridad, delitos relacionados con la propiedad y delitos dependientes de la acción policial para su detección. Inteligencia Criminal opera en varios niveles dentro del SAPS y, por lo tanto, se esfuerza por proporcionar productos y servicios que satisfagan las necesidades de varios clientes. Inteligencia Criminal proporciona una función de soporte informativo clave para el **Visible Policing**, el **DPCI**, así como el **Servicio de Detectives**. Por lo tanto, es imperativo que esta función tenga la capacidad de apoyar efectivamente las necesidades de información proactivas y reactivas de las funciones operativas clave del SAPS y también ha sido priorizada por el gobierno para la capacitación acelerada como un componente clave de la lucha contra el crimen.

### **3.5 El Clúster de Justicia, Prevención del Delito y Seguridad (JCPS Cluster).**

---

**The Hawks** son la Dirección de Investigación Prioritaria de Crímenes de Sudáfrica (DPCI, *Directorate for Priority Crime Investigation*) que se centra en crimen organizado, crimen económico, corrupción y otros delitos graves referidos por el Presidente o el Servicio de Policía de Sudáfrica establecido por la administración de **Jacob Gedleyihlekisa Zuma** en 2008. El DPCI reemplazó a los **Scorpions**, que era independiente de las estructuras del SAPS. La decisión de reemplazar a los **Scorpions** con una nueva organización (**The Hawks**) provino de una resolución tomada por el gobernante Congreso Nacional Africano en la 52ª Conferencia Nacional del CNA en 2007 en Polokwane (Limpopo). El CNA arguyó que era necesaria la supervisión del gobierno en dicho organismo para evitar que la agencia fuera utilizada como una herramienta política para investigar a los políticos. Esto fue el resultado de una lucha de poder entre **Thabo Mvuyelwa Mbeki** y **Jacob G. Zuma** que resultó en una investigación sobre la participación de Zuma en el negocio de armas.



**3.5.1** El SAPS es una parte integral del *Clúster* JCPS y contribuye a las prioridades del *Clúster* JCPS a través de su proceso de planificación, incluido el Plan Estratégico y el Plan Anual de Desempeño. La atención ha estado en la mejora de la eficiencia y la eficacia de los departamentos del *Clúster* JCPS, incluida la reducción de la reserva en los casos; la resolución rápida de juicios; seguridad efectiva en los centros de detención; y un mayor uso de alternativas a las sanciones de custodia, centrándose especialmente en los niños.

El *Clúster* JCPS también ha priorizado la integración de los sistemas de tecnología de la información intra-departamentales existentes y el desarrollo enfocado de sistemas adicionales. El SAPS seguirá contribuyendo activamente al establecimiento de un CJS integrado, modernizado y bien administrado, en línea con la priorización de este tema al más alto nivel de gobierno.

### **3.6 Incrementos en la planta de personal.**

**3.6.1** El SAPS ha aumentado su plantilla de personal desde 2003 para incrementar el número de miembros del personal operativo disponibles para todas las funciones clave a nivel de estación, pero específicamente para aumentar el número de miembros del personal que desempeñan funciones policiales visibles. El personal ha aumentado significativamente de **131.500** en 2003 a **192.240** en marzo de 2010. El aumento en el número de miembros de personal operativo era necesario dada la naturaleza del servicio de policía en el país, sin embargo, el SAPS se centrará en el futuro en mejorar la calidad por encima de la cantidad de personal reclutado. También será necesario seguir instrucciones específicas de contratación para reforzar la prestación de servicios a nivel de estación de acuerdo con los requerimientos del CJS.

**3.6.2** Los aumentos sustanciales en el establecimiento de personal del SAPS no han logrado, en ciertos casos, el efecto deseado. Aunque se ha nombrado personal adicional para cubrir puestos, las deficiencias con respecto a los niveles de habilidades siguen siendo motivo de preocupación. Por lo tanto, el SAPS se centrará en cerrar la brecha de habilidades a través del desarrollo continuo de habilidades y el nombramiento de personal calificado. Sin embargo, los objetivos anuales pueden reducirse para garantizar contrataciones de calidad por encima de la cantidad.

### **3.7 Mejorando la infraestructura.**

**3.7.1** La distribución geográfica del SAPS es sustancial porque es uno de los pocos departamentos gubernamentales que tiene presencia física en prácticamente todas las ciudades y pueblos de todo el país. Esta amplia distribución es esencial para que los servicios brindados por el SAPS en apoyo de las comunidades seguras y protegidas, puedan ser accedidos de la manera más rápida y conveniente posible. Sin embargo, hay áreas del país en las que el SAPS, debido a desequilibrios pasados, no es tan accesible para la comunidad como debería ser, lo que hace que los ciudadanos tengan que viajar inaceptablemente largas distancias para acceder a los servicios de policía básicos. La infraestructura que el SAPS tiene a su disposición fue heredada de la anterior administración y, por tanto, en algunas áreas se caracteriza por favorecer a ciertos sectores de la sociedad. Además, esta infraestructura de estaciones fue adecuada cuando el SAPS era sustancialmente más pequeño en términos de personal, que en la actualidad. Debido a la gran cantidad de **estaciones**, es decir, **1.117**, no es posible, debido a restricciones presupuestarias, mantener adecuadamente esta vasta infraestructura. La construcción de nuevas estaciones de policía para mejorar la accesibilidad de los servicios de policía a la comunidad así como la mejora de la condición de las estaciones existentes es, por lo tanto, una prioridad a mediano plazo para el SAPS.



### 3.8 Tecnología y utilización de recursos.

3.8.1 La tecnología es un factor crítico de éxito en el desempeño exitoso de las funciones centrales y de soporte del SAPS y es una parte integral del CJS. El SAPS ha invertido significativamente en la actualización de la tecnología disponible para numerosas capacidades, incluidas *Visible Policing*, *Detective Services*, *Crime Intelligence* y *Criminal Record* y *Forensic Science Services*, teniendo en cuenta los requisitos tecnológicos del CJS. El Gobierno, el Clúster JCPS y el SAPS han otorgado prioridad a los avances tecnológicos continuos como elemento esencial para abordar el delito.

3.8.2 Los incrementos en el establecimiento del personal del SAPS se han combinado con aumentos concomitantes en los niveles de recursos necesarios para el servicio de policía operacional y, en particular, elementos críticos como vehículos, armas de fuego y chalecos antibalas. Sin embargo, la utilización de esos recursos, particularmente vehículos, en la búsqueda de los objetivos estratégicos y operativos debe ser mejorado como un factor clave para la mejora de la prestación de servicios.

#### [4] PRIORIDADES ESTRATÉGICAS DEL SAPS.

El SAPS ha identificado una serie de prioridades estratégicas amplias que dirigirán su planificación anual para el período 2010-2014. Esas prioridades estratégicas son subdivididas en **prioridades operacionales**, es decir, aquellas prioridades dirigidas a las funciones básicas del SAPS en términos de la Sección 205 del Constitución; y las **prioridades organizacionales**, o aquellas prioridades dirigidas a la administración de los recursos del SAPS.

#### 4.1 Prioridades estratégicas operacionales.

##### 4.1.1 Prevención del crimen.

###### 4.1.1.1 Reducción de niveles del crimen.

La *reducción de los niveles delictivos*, específicamente el "trío de crímenes" y los *delitos contra mujeres y niños*, incluida la violencia doméstica, que a pesar del éxito continuo en el pasado, sigue siendo una tarea desafiante dadas las condiciones socio-económicas imperantes en el país. Este es un objetivo que el SAPS no puede lograr por sí solo y requerirá un enfoque integrado que involucre a todas las comunidades y esferas del gobierno. El desarrollo y la implementación de *una estrategia de prevención del delito guiada, integrada y exhaustiva impulsada por inteligencia* asegurarán este enfoque integrado. La *reducción de las armas de fuego ilegales* y el tratamiento del abuso de

sustancias, que son factores importantes que contribuyen a la delincuencia grave y violenta en el país, serán abordados en el contexto de la estrategia.

**Incrementar la visibilidad de los miembros del personal del SAPS**, particularmente a nivel de estación, es una prioridad e incluye el patrullaje enfocado de ciudades y carreteras, informado por tendencias y patrones delictivos identificados y el uso apropiado de los Equipos de Respuesta Táctica. Se han logrado avances significativos en el aumento del número de oficiales de policía dentro del entorno del servicio de policía visible, sin embargo, ha sido necesario reevaluar la manera en que los recursos son utilizados, mejorando así el uso efectivo de los recursos actuales. Se seguirán utilizando diversas estrategias para mejorar la eficacia del servicio de policía visible, como ejemplos de fortalecimiento de las estaciones de policía en las que hay una alta incidencia de delitos (estaciones de alto contacto con el delito), la utilización de multiplicadores de fuerzas (por ejemplo, la **Policía Metropolitana de Tshwane**<sup>67</sup> establecida el 4 de abril de 2002, y es independiente del SAPS), el servicio de policía en sociedad y el servicio de policía sectorial.



El objetivo a mediano plazo para la Prioridad Estratégica de Prevención del Delito se centrará en la reducción de los niveles de todos los delitos graves entre un 4-7% durante el período de mediano plazo. Además, el objetivo para la reducción de los niveles de delitos de contacto se ha establecido en 34 % y el objetivo para la reducción del trío de delitos se ha establecido en 31 % para el período 2010-2014.

#### **4.1.1.2 Mejorando la respuesta policial.**

Mejorar los **tiempos de respuesta policial** es un objetivo que sigue siendo una prioridad para el Departamento. Los éxitos del "Gauteng 10111" piloto deben expandirse y extenderse a otras provincias, en apoyo de iniciativas para mejorar los tiempos de respuesta.

#### **4.1.1.3 Gestión de la percepción del delito**

Se priorizará la *movilización de la comunidad en la lucha contra el crimen*, como lo enfatizaron el Presidente y el Ejecutivo del SAPS. El **servicio de policía en sociedad** (*Partnership Policing*) ha sido y sigue siendo una prioridad para el servicio de policía visible. Sin embargo, las alianzas no solo se refieren a la comunidad, sino a una variedad de actores dentro del gobierno, empresas, municipalidades, grupos de interés, etc. La creación de asociaciones tiene que ocurrir en todos los niveles, desde el nivel nacional hasta el nivel sector en cada estación de policía.

El establecimiento y desarrollo de asociaciones será llevado a cabo en conjunto con *la construcción de una imagen positiva para el SAPS*. La introducción a este Plan Estratégico enfatiza la necesidad de que el SAPS establezca profesionalismo, autoridad y respeto en los servicios que se brindan a las comunidades. Estos factores serán perseguidos afianzando el comando y control básico, además del suministro de información centrado y responsivo, y la reacción medida a la información relativa al funcionamiento del SAPS, que es de dominio público.

---

<sup>67</sup> Tshwane es un municipio metropolitano de la provincia de Gauteng. En él están incluidas las ciudades de Pretoria (la capital de Sudáfrica), y otras como Ga-Rankuwa, o Centurión.

El desarrollo e implementación adicional del **Programa de Empoderamiento de las Víctimas** (*Victim Empowerment Programme*) también será un enfoque a mediano plazo en la gestión de los efectos y las percepciones del delito. La intención del SAPS es que la cantidad de delitos denunciados al SAPS, específicamente delitos de contacto, aumente a mediano plazo. Para facilitar la medición del aumento en la denuncia de delitos por parte de las víctimas, se realizará una *encuesta anual a las víctimas* en colaboración con los otros departamentos clave del Sistema de Justicia Criminal (CJS).

#### **4.1.1.4 Eficacia e integración de la Gestión de Fronteras.**

Se requiere mejorar la *cooperación regional* para mejorar los esfuerzos en la lucha contra el crimen que tiene el potencial de afectar a la región del África austral y al continente. El SAPS tendrá un rol de liderazgo en la definición de la relación entre una estación de policía local, la frontera, el puerto de entrada y salida, y una estación de policía en un país vecino. El establecimiento de una policía regional eficaz es, por lo tanto, la máxima prioridad, especialmente alrededor de las fronteras del país. Sin embargo, las contrapartes en países vecinos no siempre tienen los mismos recursos que el SAPS, y esto dificulta la interacción. Se establecerán acuerdos sobre el uso compartido de los recursos, en particular las estaciones de policía entre los estados vecinos. Además, diferentes países tienen diferentes formas de lidiar con la delincuencia, p. ej., vehículos robados, y el abordaje de los delitos relevantes debe ser armonizado. Las relaciones de trabajo conjuntas y coordinadas facilitarán la lucha contra el crimen.

El establecimiento de una **Agencia de Gestión de Fronteras** (*Border Management Agency*) ha sido priorizada al más alto nivel de gobierno y verá el establecimiento de un mecanismo que supervisará los diversos aspectos asociados con la seguridad de las fronteras de Sudáfrica, incluidos los límites y los puertos de entrada y salida. El SAPS tendrá un rol crucial que desempeñar a este respecto, junto con otros departamentos, como la Fuerza de Defensa Nacional de Sudáfrica y el Departamento del Interior.

#### **4.1.1.5 Incidentes de servicio de policía de un desorden público o de naturaleza de seguridad.**

El SAPS tiene la responsabilidad de crear y mantener la capacidad para responder a situaciones que no se consideran delitos "normales", sino más bien *incidentes de desorden público o de naturaleza de seguridad*. Aunque esta capacidad debe ser utilizada para funciones del servicio de policía visible, la capacidad de responder a situaciones extraordinarias sigue siendo una prioridad. Las situaciones extraordinarias se refieren a incidentes relacionados con la multitud tanto de naturaleza violenta como no violenta, así como incidentes que afectan la seguridad del Estado (es decir, marchas, huelgas, protestas por la prestación de servicios, etc.).

Esta capacidad especializada no solo refiere a intervenciones dentro de las fronteras de la República, sino a despliegues externos en términos de obligaciones internacionales. El SAPS es considerado como una agencia policial líder en el continente y, por tanto, a menudo se le consulta para ayudar con las iniciativas de mantenimiento de la paz. Aunque nuestro rol es importante en este sentido, su cumplimiento sí impacta en la capacidad del SAPS en términos de servicio de policía dentro de las fronteras de la República.

#### **4.1.1.6 Combatiendo la corrupción.**

La *prevención, detección e investigación de la corrupción* dentro de los rangos del SAPS será una importante área de abordaje en los próximos años. Se desarrolló una estrategia anticorrupción para el SAPS, que se enfoca en la prevención de la corrupción, la investigación efectiva de casos de corrupción que involucran miembros del personal de SAPS, la detección de corrupción para asegurar la exposición de prácticas corruptas y la restauración de políticas, procedimientos y sistemas del SAPS para evitar la repetición de prácticas corruptas.

La *gestión de los niveles percibidos y reales de corrupción* es crucial para que tanto la comunidad como los miembros del SAPS comprendan de forma realista el alcance real y las implicaciones de la corrupción.

La detección efectiva del fraude y la corrupción solo puede ocurrir con la asistencia del público y de los empleados dentro del SAPS. Por lo tanto, la gestión del SAPS asegurará que la **Estrategia Anticorrupción** es apropiadamente comunicada tanto dentro como fuera del SAPS, y que se implemente en toda su extensión. La implementación de esta estrategia anticorrupción será llevada a cabo en conjunto con todos los departamentos, pero específicamente con aquellos en el Clúster JCPS, incluidas las *operaciones anticorrupción específicas en todo el clúster*.

#### **4.1.2 Investigación del crimen.**

**4.1.2.1** El foco de esta prioridad es *la investigación efectiva del delito denunciado* dentro de Sudáfrica, con un enfoque en la detección y las tasas de casos judiciales listos para el juicio. Además de abordar los requisitos básicos de desempeño del proceso de investigación, también se enfocará en *aprehender y acusar a criminales conocidos*, particularmente aquellos que operan a través de fronteras provinciales.

**4.1.2.2** El **DPCI** es una capacidad operativa clave dentro del SAPS y para dar pleno efecto a su mandato en términos del Artículo 17 (1) de la Ley del Servicio de Policía Sudafricana enmendada, la capacidad debe establecerse y desarrollarse en este entorno. Esta Dirección representa una capacidad de investigación especializada con el SAPS que se centrará en delitos que son *una prioridad nacional, como los delitos económicos graves, con una consideración clave que es la lucha contra el delito cibernético y el robo de identidad (centrándose en asegurar la identidad y el estatus de ciudadanos), la corrupción y el crimen organizado*.

**4.1.2.3** Una prioridad del gobierno es *la mejora del Sistema de Justicia Criminal (CJS)*. Las iniciativas a mediano plazo planificadas en este sentido incluyen la alineación de los objetivos, las prioridades y las capacidades de ejecución de los diversos departamentos dentro del CJS; la compilación de un plan de negocios central del CJS y un plan de acción para lograr la alineación de objetivos, metas de desempeño y mediciones para el CJS en su conjunto; la identificación y mejora de componentes específicos del CJS cuya debilidad socava todo el sistema; la mejora del rendimiento de los tribunales; la modernización del CJS a través del desarrollo y la implementación de soluciones de Tecnología de la Información a medida; y la participación de la comunidad en general en la lucha contra el crimen, centrándose en asegurar la participación de la comunidad en cuestiones clave como el servicio de policía, las juntas de libertad condicional y las sentencias comunitarias.

**4.1.2.4** El *incremento de la capacidad y el profesionalismo* de los **detectives** que investigan el delito ha sido una prioridad durante algún tiempo dentro del SAPS, sin embargo, debido a aumentos significativos en la capacidad, se ha creado un retraso en el entrenamiento de los detectives. El SAPS priorizará los esfuerzos para reclutar un número suficiente de detectives para lidiar con la investigación de los delitos denunciados mediante una estrategia de reclutamiento integral, además de aumentar las habilidades de los detectives mediante la eliminación de los atrasos de capacitación y el readiestramiento de los detectives existentes.

**4.1.2.5** El objetivo a mediano plazo para la investigación del delito será aumentar la tasa de detección de delitos de contacto al 57,5 %. Las líneas de base y los objetivos para la tasa de expedientes de juicios listos para el juicio se establecerán durante 2010/11 como resultado de la reciente inclusión de este indicador.

**4.1.2.6** Con respecto a ciertos delitos prioritarios, en particular los delitos contra mujeres y niños y el robo de existencias, el Departamento establecerá **unidades especializadas** para tratar estos delitos y también garantizará la asignación de recursos a estas unidades.

#### **4.1.3 Apoyo a la investigación del crimen.**

##### **4.1.3.1 Mejorar los servicios forenses y las huellas dactilares.**

Se realizará un esfuerzo concertado para mejorar la copilación de evidencias en escenas de crímenes por parte de expertos en la escena del crimen. Las áreas de abordaje adicionales dentro de este entorno mejorarán los procedimientos para la actualización de los registros de los delincuentes que han sido condenados por delitos. Por lo tanto, estos procedimientos garantizarán que se identifique a los infractores reincidentes antes de que se lleven a cabo las audiencias de fianza, ya que esto reducirá significativamente la incidencia de la fianza que se otorga a los delincuentes reincidentes. El intercambio de bases de datos (p. ej., el Departamento del Interior) fortalecerá aún más la capacidad del SAPS para identificar a las personas involucradas en el delito.

##### **4.1.3.2 Capacitación del Servicio de Registros Criminales y Ciencias Forenses.**

El apoyo brindado a la investigación del delito es un factor habilitador clave en la capacidad del SAPS para investigar con éxito los delitos denunciados. Durante los próximos cinco años, se dará prioridad a la ampliación de la capacidad de la División de Registros Criminales y Servicios de Ciencias Forenses, debido al importante rol que desempeña en apoyo de la investigación del delito. Esto incluirá la expansión de la infraestructura para apoyar la descentralización de los servicios prestados. Aunado a esto, la adquisición de nueva tecnología o la expansión de la tecnología existente será una prioridad. La capacitación mejorada y la certificación de competencias, de conformidad con las normas internacionales, se centrarán en mejorar la prestación de servicios de los empleados individuales.

La legislación propuesta que permite al SAPS tomar huellas dactilares y muestras de sangre de todos los arrestados mejorará las bases de datos existentes. Sin embargo, la implementación de esta práctica tendrá un impacto significativo en la capacidad existente de este entorno a medida que aumenten las cargas de trabajo. El SAPS también tiene la intención de investigar a su propio personal a través de pruebas de huellas dactilares, la obtención de ADN, así como la prueba de todas las armas de fuego policiales. Este proceso se utilizará para identificar qué funcionarios de la policía están involucrados en el delito y también debe contribuir de manera significativa a frenar las actividades corruptas y delictivas dentro del SAPS.

*El enfoque objetivo a mediano plazo será un aumento incremental de los objetivos relacionados con el procesamiento de evidencia forense y de huellas digitales, que actualmente se encuentran en el 92 % y el 76 %. El aumento en el rendimiento relacionado con la evidencia forense y de huellas dactilares depende de la mejora de los sistemas relacionados con el procesamiento de estas categorías de evidencia.*

##### **4.1.3.3 Salas de Guerra.**

En vista del éxito de las Salas de Guerra actuales, es necesario que el Departamento implemente urgentemente este enfoque en todas las provincias, con especial énfasis en las provincias que tienen altos niveles de delincuencia organizada violenta.

##### **4.1.4 Inteligencia Criminal.**

**4.1.4.1** Inteligencia Criminal es un soporte clave para la investigación y prevención del delito y el centro durante el 2010 al 2014 estará en proporcionar servicios de calidad a sus clientes dentro del SAPS, a fin de *proveer inteligencia accionable* y permitir enjuiciamientos. A este respecto, Inteligencia Criminal enfatizará las operaciones de inteligencia relacionadas con delitos graves,

incluidos los crímenes de contacto y el trío de delitos, los sindicatos involucrados en el tráfico de drogas y personas y la trata de personas.

La *capacitación de la inteligencia criminal* para garantizar una mejor prestación del servicio abordará la mejora de las habilidades en varios niveles y la retención de estas habilidades. Con el fin de mejorar la provisión de productos y servicios de inteligencia criminal, se implementarán varias estrategias durante 2010 a 2014. Estas estrategias incluirán: el desarrollo de una mejor evaluación de amenazas y sistemas de focalización; mejorar la recolección de la red al aumentar la cobertura del terreno; la utilización de personal del servicio de policía visible para la copilación y provisión de inteligencia; aumentar el apoyo para los recolectores mediante la aplicación de una gestión más eficaz de las fuentes; centrarse en un enfoque "dirigido", es decir, operaciones encubiertas más formales; mejorar las operaciones encubiertas dirigidas a través de una metodología encubierta avanzada; centrándose en la interacción con otros jugadores de rol, p. ej. otros departamentos, Visible Policing y el DPCL; y mejorar las capacidades de la base de datos de inteligencia, así como el acceso a sistemas remotos con el fin de integrar la gestión de la información.

#### **4.2 Prioridades organizacionales.**

Las prioridades organizativas o de apoyo del SAPS serán medidos durante el período comprendido entre 2010 y 2014 en términos de los planes a mediano plazo que se han desarrollado específicamente para garantizar una tabulación completa e integrada de las cuestiones relacionadas con las prioridades estratégicas dentro de esta categoría.

##### **4.2.1 Desarrollo del capital humano.**

**4.2.1.1 El desarrollo de habilidades y la retención de destrezas** será una prioridad durante el período 2010-2014. La escasez de habilidades dentro del SAPS no puede abordarse en todos los casos mediante la contratación de personal y el establecimiento de personal existente debe desarrollarse para prever algunas de las escasas habilidades requeridas. En este sentido, la capacitación desempeñará un rol vital en la creación de grupos de personal capacitado dentro del SAPS con el fin de satisfacer las futuras necesidades de habilidades. Esto requiere que se realice una revisión de las prácticas y estrategias existentes de capacitación y retención de habilidades. El desarrollo de programas de capacitación adicionales para crear grupos de personal capacitado y una revisión de la actual **Política de Calificaciones Escasas** (para determinar si facilita o no la retención de habilidades escasas), incluida la realización de los objetivos del Gobierno contenidos en la Estrategia de Acceso al Trabajo, será llevado a cabo.

La alta gerencia del SAPS ha identificado "comando y control" como uno de los principales problemas experimentados en la gestión del personal, sobre todo a nivel de estación. Por lo tanto, es esencial desarrollar e implementar cursos de capacitación para los comandantes a nivel de estación, no solo para proporcionarles las habilidades operacionales y tácticas relevantes para estos trabajos, sino también para capacitarlos en la gestión de su personal.

**4.2.1.2 La contratación focalizada de personal** continuará siendo una prioridad a mediano plazo para el SAPS. Sin embargo, habrá una transición del reclutamiento basado en el volumen al reclutamiento más enfocado de personas con habilidades requeridas por el Departamento en sus áreas clave de funcionalidad.

**4.2.1.3 La salud y el bienestar** de los empleados del SAPS es una prioridad permanente y el enfoque para el futuro será garantizar la salud y el bienestar de los empleados, incluido el mantenimiento físico, para garantizar que los miembros que realizan tareas operativas puedan manejar las

demandas físicas del trabajo. Los empleados pueden, sin embargo, funcionar tan bien como su entorno físico lo permite.

En este sentido, la mejora de la infraestructura física del SAPS, según el párrafo 4.2.2.1 a continuación, también tendrá un impacto positivo en la salud y el bienestar de los empleados.

**4.2.1.4** La **transformación** del SAPS debe progresar con carácter de urgente e incluir cuestiones tales como la representatividad, el racismo, la discriminación y la gestión efectiva de la disciplina. La mejora de la equidad en el empleo del SAPS, de acuerdo con los objetivos del Gobierno, también sigue siendo un área de enfoque crítico. A este respecto, se continuarán los programas de acción afirmativa existentes y, cuando sea necesario, se instituirán programas adicionales. Se realizará un esfuerzo concertado para promover la **equidad de género** dentro del SAPS mediante el desarrollo y el nombramiento de mujeres en los puestos de toma de decisiones. También se mejorará el impulso para garantizar el logro del objetivo requerido del 2% de personas con discapacidades dentro del SAPS.

#### **4.2.2 Presupuesto y gestión de recursos.**

**4.2.2.1** La necesidad de **mejorar la infraestructura** a través de un programa estructurado de obras de capital dentro del SAPS, con referencia específica a las estaciones de policía y otras oficinas y alojamientos especializados en el SAPS, es sustancial. Sin embargo, las restricciones presupuestarias tienen un impacto en lo que se puede lograr de manera realista. La construcción de nuevas estaciones de policía, la renovación (reconstrucción) de las existentes y la provisión de acomodaciones de acuerdo con la necesidad determinada se priorizarán de acuerdo con las prioridades operacionales y los objetivos del SAPS. La Infraestructura a Largo Plazo y el Plan de Activos de Capital incluidos en el párrafo 5 a continuación brindan mayores detalles sobre la construcción de estaciones y remodelaciones planificadas a mediano plazo. Sin embargo, será importante que la mejora de la infraestructura se realice de forma coordinada, que los presupuestos disponibles se utilicen plenamente y que la contratación y la posterior prestación de servicios se realicen de conformidad con la legislación pertinente. La gestión de los activos existentes se guiará por el desarrollo de un Plan de Gestión de Activos Inmuebles para cumplir con la Ley de Gestión de Activos Inmuebles del Gobierno de 2007.

**4.2.2.2** La tendencia hacia la globalización, así como la naturaleza en desarrollo de la economía de Sudáfrica, han otorgado una mayor importancia a la tecnología de la información efectiva como contribuyente principal a la gestión efectiva de los procesos centrales en cualquier organización, y nadie más que el SAPS. El SAPS ha desarrollado un **Plan de Tecnología de la Información y las Comunicaciones** que provee una visión general de los problemas clave de la tecnología de la información y las comunicaciones que impulsarán la adquisición y el mantenimiento de la tecnología de información y comunicación dentro del SAPS a mediano plazo. El enfoque tecnológico del SAPS se centrará en la capacitación de las funciones básicas de prevención, investigación y detección del delito, de conformidad con los requerimientos tecnológicos y de sistemas del CJS, consulte el párrafo 7 a continuación.

**4.2.2.3** La **mejora de la gestión de activos** es un área de enfoque importante ya que esta cuestión impacta en el nivel de prestación de servicios, particularmente a nivel local, los gastos del SAPS en línea con sus prioridades y su capacidad para demostrar la utilización efectiva de los recursos presupuestarios asignados. La mayoría de los recursos físicos empleados por el SAPS están dirigidos a la realización de las funciones operativas centrales. Una cuestión clave que debe abordarse a este respecto es la adquisición y distribución planeadas de activos críticos tales como vehículos, armas de fuego y chalecos antibalas. Se priorizará la expansión de la adquisición de activos críticos, de acuerdo con los incrementos planificados para el establecimiento del personal del SAPS, así como



el mantenimiento y la sustitución de estos elementos, dado el rol fundamental que desempeñan en la salvaguardia.

#### **4.2.3 Mejora de los Sistemas de Información y Tecnología de la Información y la Comunicación.**

**4.2.3.1** El desarrollo, el mantenimiento y la implementación de los sistemas de información y las tecnologías de la información y la comunicación a mediano plazo se orientarán, por una parte, hacia los requerimientos que tiene el SAPS a este respecto, dadas sus prioridades estratégicas operativas y de apoyo; y, por otro lado, a los requerimientos del sistema e información del Sistema de Justicia Criminal (CJS). Esto incluirá lo siguiente:

Gestión única y coordinada del continuum de la justicia penal y el rendimiento en todo el CJS.  
Un sistema a ser desarrollado para asegurar registros y datos sobre delitos de corrupción en todo el CJS.

El desarrollo de una base de datos de víctimas en el CJS.

Una base de datos que permite condenas y sentencias relacionadas con el robo de identidad.

El establecimiento de un abordaje de sistemas integrados para combatir el delito cibernético.

#### **[5] INFRAESTRUCTURA A LARGO PLAZO Y PLAN DE ACTIVOS DE CAPITAL** (*Capital Asset Plan*).

**5.1** La Infraestructura a Largo Plazo y el Plan de Activos de Capital responderán directamente a los requerimientos a este respecto que el Comisionado Nacional haya determinado a mediano plazo. El SAPS se encuentra actualmente en una posición en la que la infraestructura existente no brinda acceso a los servicios proporcionados por el SAPS a todas las comunidades, y ciertas estaciones de policía necesitan una renovación. Este plan, por lo tanto, dirigirá el número de estaciones de policía que son construidas y renovadas anualmente, así como la ubicación de esas estaciones. La **tabla** abajo proporciona un plan de infraestructura a mediano plazo con respecto a la construcción y renovación de las estaciones de policía.<sup>68</sup>

#### **Definiciones:**

##### **● Estaciones de Policía nuevas (1)**

Estaciones de Policía que son construidas en los suburbios; municipios; pueblos; ciudades o áreas rurales donde previamente no existían estaciones de policía.

##### **● Estaciones de Policía restablecidas (2)**

Estaciones de Policía existentes que son reemplazadas por nuevas estructuras en su sitio existente.

##### **Estaciones de Policía nuevamente restablecidas (3)**

Estaciones de Policía existentes que son reemplazadas por nuevas estructuras en un nuevo sitio.

**Estaciones de Policía reparadas y modernizadas (incluyendo nuevas estructuras) (4)** Estaciones de Policía existentes que están ampliamente reparadas y modernizadas, que incluye alojamiento adicional.

Provincia	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15
-----------	---------	---------	---------	---------	---------

---

Sujeto a cambios debido a retrasos imprevistos, incluidos los retrasos climáticos; huelgas laborales; indisponibilidad del material; cambios de alcance; bajo rendimiento por parte del contratista; bancarrota del contratista; etc.

<b>Cabo Oriental</b> <i>Oost-Kaap</i>	Estación de Policía Chungwa <b>3</b>	Estación de Policía Cradock <b>3</b>	Estación de Policía Bolo <b>4</b>	Estación de Policía Kamesh <b>2</b>	Estación de Policía Queenstown <b>4</b>
	Estación de Policía Bisho <b>3</b>	East London 10111 <b>1</b>	Estación de Policía Paterson <b>4</b>	Estación de Policía Joza <b>1</b>	
	Estación de Policía Lady Free <b>3</b>	Port Elizabeth 10111 Centre <b>1</b>	Estación de Policía Steytlerville <b>4</b>	Estación de Policía Hankey (y barracas) <b>2</b>	
	Estación de Policía Humewood <b>4</b>	Mtatha 10111 Centre <b>1</b>		Estación de Policía Bethelsdorp <b>2</b>	
	Estación de Policía Mount Road <b>4</b>			Estación de Policía Lusikisiki <b>3</b>	
<b>Provincia</b>	<b>2010/11</b>	<b>2011/12</b>	<b>2012/13</b>	<b>2013/14</b>	<b>2014/15</b>
<b>Estado Libre Vrije staat</b>	Estación de Policía Zandela y Centro de Registro Criminal Local <b>1</b>	Estación de Policía Clocolan <b>4</b>	Estación de Policía Kagisanong <b>2</b>	Estación de Policía Springfontein <b>2</b>	Unidad de Robo de Ganado de Vrede <b>3</b>
	Centro Bloemfontein 10111 <b>3</b>		Estación de Policía Smithfield <b>2</b>		Estación de Policía Sonskyn (Bloemspruit) <b>2</b>
<b>Provincia</b>	<b>2010/11</b>	<b>2011/12</b>	<b>2012/13</b>	<b>2013/14</b>	<b>2014/15</b>
<b>Limpopo</b>	Estación de Policía Letsitele <b>2</b>	Estación de Policía Mussina <b>2</b>	Estación de Policía Tzaneen <b>4</b>	Estación de Policía Bolobedu <b>2</b>	Colegio de Entrenamiento Thabazimbi <b>2</b>
	Estación de Policía Ga-Masemola y viviendas <b>1</b>	Instalación de Propiedad de Mussina <b>1</b>	Estación de Policía Elandskraal <b>2</b>	Estación de Policía Malipsdrift <b>2</b>	Estación de Policía Hlogotlou y barracas <b>2</b>
	Estación de Policía Matoks <b>1</b>	Estación de Policía Mankweng <b>2</b>	Estación de Policía Roedtan <b>3</b>		Estación de Policía Giyani (Fase 2) <b>2</b>
	Estación de Policía Jane Furse <b>1</b>	Estación de Policía Vuwani <b>2</b>			
	Estación de Policía Giyani (Fase 1) <b>2</b>	Estación de Policía Dzanani y barracas <b>4</b>			
		Estación de Policía Tolwe <b>2</b>			
	Viviendas de Letsitele <b>1</b>				
<b>Provincia</b>	<b>2010/11</b>	<b>2011/12</b>	<b>2012/13</b>	<b>2013/14</b>	<b>2014/15</b>
<b>Cabo Occidental</b> <i>Wes-Kaap</i>	Estación de Policía Blue Downs <b>1</b>	Laboratorio de Ciencias Forenses Parow <b>3</b>	Estación de Policía Dysselsdorp <b>3</b>	Estación de Policía Lenteguur y Centro de Registro Criminal	Estación de Policía Gugulethu <b>3</b>

Local **1**

	Estación de Policía Lambertsbay <b>2</b>	Control de fronteras del mar Saldanha <b>1</b>		Estación de Policía Bishop Lavis <b>2</b>	Polígono de Tiro Faure <b>1</b>
	Oficina de Detectives Khayelitsha <b>4</b>			Estación de Policía Plettenberg Bay <b>2</b>	
	Estación de Policía Dagamaskop <b>4</b>			Estación de Policía Muizenberg <b>2</b>	
	Estación de Policía Riebeeck West <b>4</b>				
Provincia	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15
<b>Cabo del Norte</b> <i>Noord-Kaap</i>	Estación de Policía Kakamas <b>3</b>		Estación de Policía Keimoes <b>2</b>	Estación de Policía Sunrise	
	Centro de Registro Criminal Local Kimberley <b>1</b>		Estación de Policía Tsineng <b>2</b>	Estación de Policía Boetsap <b>2</b>	
	Centro de Registro Criminal Local Kunuma <b>3</b>				

Provincia	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15
<b>KwaZulu Natal</b>	Estación de Policía Esikhawini <b>2</b>	Estación de Policía Weenen <b>4</b>	Estación de Policía Sawoti	Estación de Policía Donnybrook <b>2</b>	Estación de Policía Gingindlovu <b>4</b>
	Estación de Policía Durban Norte <b>4</b>	Estación de Policía Besters y barracas <b>4</b>	Estación de Policía Emanguzi	Estación de Policía Melmoth <b>2</b>	Estación de Policía Montclair <b>4</b>
	Estación de Policía Bergville <b>4</b>	Sala de Control CCTV Ntuzuma <b>1</b>	Estación de Policía Ekombe <b>2</b>	Estación de Policía Madadeni <b>2</b>	Estación de Policía Kwa-Mbonambi <b>2</b>
	Estación de Policía Chatsworth <b>4</b>	Estación de Policía Greenwood Park: Oficina de Detectives <b>3</b>	Estación de Policía Paulpietersburg <b>2</b>	Estación de Policía Hluhluwe <b>2</b>	Polígono de Tiro Ulundi <b>1</b>
	Estación de Policía Scottburgh <b>4</b>		Estación de Policía Colenso <b>2</b>	Estación de Policía Kwa-Mashu <b>2</b>	Estación de Policía Ematimatolo <b>2</b>
				Estación de Policía Ingwavuma <b>2</b>	Estación de Policía Kwa-Nocomboshe
				Estación de Policía Mapumulo <b>2</b>	Estación de Policía Nsuze <b>1</b>
				Estación de Policía Gamalakhe <b>2</b>	
				Estación de Policía Umbumbano (Nkandla) <b>1</b>	

	Estación de Policía Bizana <b>2</b>
--	--

Provincia	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15
<b>Noroeste</b> <i>Noord West</i>	Estación de Policía Jouberton (Klerksdorp) <b>2</b>	Estación de Policía Hebron <b>1</b>		Estación de Policía Itsoseng <b>2</b>	Estación de Policía Makapanstad <b>2</b>
	Estación de Policía Klipgat (Mabopane) <b>1</b>	Estación de Policía Rustenburg: Block de celdas <b>2</b>		Estación de Policía Vryburg <b>2</b>	Estación de Policía Taung <b>4</b>
	Estación de Policía Amalia <b>3</b>	Estación de Policía Boitekong <b>2</b>		Estación de Policía Rustenburg <b>4</b>	
	Unidad de Canes Phokeng (Rustenburg) <b>3</b>	Estación de Policía Zeerust <b>2</b>		Instalación de Entrenamiento Potchefstroom <b>4</b>	
	Colegio de Entrenamiento Hammanskraal (Fase 1) <b>4</b>	Unidad de Canes Lehurutse <b>4</b>			
	Unidad de Canes Roodeplaat (Fases 1-2) <b>2</b>				

Provincia	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15
<b>Gauteng</b> (Del <i>sesotho</i> , Tierra del Oro)	Estación de Policía Diepsloot <b>1</b>	Estación de Policía Dube <b>3</b>	Estación de Policía Carletonville <b>2</b>	Estación de Policía Tembisa <b>1</b>	Estación de Policía Ennerdale <b>2</b>
	Estación de Policía Tokoza <b>2</b>	Estación de Policía Doornkop <b>1</b>	Unidad de Buceo Silverton <b>4</b>	Estación de Policía Langlaagte y Unidad de Canes <b>2</b>	Polígono de Tiro Wallmansthal <b>1</b>
	Estación de Policía Tsakane (Brakpan) <b>3</b>	Depósito de Drogas Silverton FSL <b>1</b>		Estación de Policía Silverton <b>2</b>	
	Colegio de Entrenamiento Benoni: K53 (Entrenamiento de Manejo) <b>1</b>	Escuela de Canes Roodeplaat (Fase 2) <b>4</b>			
	Colegio de Entrenamiento Benoni: Centro Técnico de Radio <b>1</b>	Unidad de Intervención Nacional <b>2</b>			
	Unidad de Respuesta Operacional de Pretoria Oeste <b>2</b>	Unidad de Respuesta Operacional de Pretoria <b>4</b>			
	Gestión de la Cadena de Suministro Silverton <b>4</b>				

Provincia	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15
Mpumalanga (Lugar donde sale el sol)	Estación de Policía Mbuzini <b>2</b>	Locales para viviendas en Hazyview <b>1</b>			Estación de Policía Mmametlake <b>2</b>
	Estación de Policía Tweefontein (Kwamhlanga) <b>2</b>				Estación de Policía Grootvlei <b>2</b>
	Estación de Policía Pienaar y viviendas <b>3</b>				Estación de Policía Siyathemba (Balfour) <b>2</b>
	Estación de Policía Hazyview <b>3</b>				Estación de Policía Masoyi <b>2</b>
					Estación de Policía Wesselton (Ermelo) <b>1</b>

Provincia	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15
<b>TOTALES =</b>	<b>Total = 42</b>	<b>Total = 29</b>	<b>Total = 18</b>	<b>Total = 31</b>	<b>Total = 24</b>
Nuevas =	10	10	0	4	6
Nuevas y restablecidas =	11	4	2	1	2
Restablecidas =	10	8	9	24	12
Reparadas y modernizadas =	11	7	7	2	4



## [6] PROGRAMA DE MEJORA DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO.

6.1 La mejora de la prestación de servicios a todas las comunidades es una prioridad del servicio de policía nacional y es incluido en los planes de desempeño en todos los niveles. El **Programa de Mejora de la Prestación de Servicios** (SDIP, *Service Delivery Improvement Programme*) del SAPS incluye lo siguiente:

El desarrollo y la implementación de los **Planes de Mejora de la Prestación de Servicios** y de las **Cartas de Prestación de Servicios** (en consulta con los actores relevantes a nivel divisional, provincial y de estación).

Mejorar el funcionamiento de las oficinas centrales y administrativas para realizar la eficacia y la eficiencia.

Participación del SAPS en iniciativas claves nacionales de **Batho Pele**, como la Semana del Servicio Público y el Día del Servicio Público en África.

6.2 Los Planes de Mejora de la Prestación de Servicios que serán desarrollados a nivel divisional, provincial y de estación abordarán la implementación de los principios de **Batho Pele**, enfocando esos principios en la manera en que se realizan las funciones básicas del SAPS. Las **Cartas de Entrega de Servicios** (*Service Delivery Charters*) compiladas a nivel divisional, provincial y de estaciones impartirán la información reflejada en la Política SDIP del Departamento y serán visibles en todos los frentes (públicos) de las oficinas.

**6.3** La mejora del funcionamiento de las oficinas centrales y administrativas es responsabilidad de los respectivos Comisionados Divisionales, ya que determinan las políticas, los procedimientos y las normas, dentro de sus áreas funcionales, para su aplicación dentro de las provincias y las estaciones.

**6.4** La participación del SAPS en las iniciativas nacionales de **Batho Pele** será coordinada desde la oficina nacional por el Componente de Gestión Estratégica junto con los Servicios de Comunicación y Enlace.

**[7] PLAN DE TECNOLOGÍA DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN.**

**7.1** El propósito del Plan de los Sistemas de Información y de la Tecnología de la Información y Comunicación (SI/TIC) es asegurar el desarrollo (incluidos los sistemas dentro del SAPS y entre los departamentos pertinentes), la sostenibilidad e implementación de SI / TIC en consonancia con los mandatos constitucionales, legislativos y de política, y las prioridades del SAPS.

**7.1.1 Desarrollo** es la capacidad de expandir, desarrollar, mejorar y extender los productos y servicios de los SI / TIC.

**7. 1.2 Sostenibilidad** es la capacidad de mantener servicios e infraestructuras de SI / TIC. Garantiza el mantenimiento y la actualización de SI / ICT implementados, incluido el mantenimiento consiguiente resultante del establecimiento de SI / ICT adicionales. También incluye la renovación y la mejora regular de SI / ICT obsoletos, así como la expansión necesaria para acomodar el crecimiento natural en la capacidad requerida.

**7. 1.3 Implementación** es la capacidad de implementar y utilizar con éxito productos o servicios de SI / TIC. Es un requerimiento crítico que implica la resolución de ciertos factores clave que podrían influir negativamente en la inicialización, la finalización o el resultado de las iniciativas.

**7.2 Iniciativas Estratégicas para Avanzar en SI / TIC.**

**7.2.1** Se han identificado las siguientes nuevas iniciativas en apoyo de las prioridades estratégicas del SAPS, incluido el CJS:

N°	Nombre de la Iniciativa	Descripción
1	Requerimiento de Acción de Servicio (ARS, <i>Action Request for Service</i> )	Una denuncia o requerimiento relacionado con un delito puede ser presentado directamente con un oficial de policía en servicio en un Centro de Respuesta de Emergencia (ERC, <i>Emergency Response Centre</i> ) o en persona en un Centro de Servicios Comunitarios (CSC, <i>Community Services Centre</i> ). Implica el registro de incidentes denunciados por el público y las acciones consecuentes a ser tomadas.
2	Base de Datos civil del Sistema de Identificación Automatizada de Huellas Dactilares (AFIS)	Funcionalidad para la captura y el almacenamiento de huellas dactilares en AFIS de personas civiles que solicitan informes de actividades ilícitas.
3	Operaciones de la línea de frontera	Consultas en tiempo real de vehículos robados, armas de fuego y personas desaparecidas / buscadas
4	Cíber-delitos	El crimen cibernético es un fenómeno mundial en crecimiento que requiere atención
5	Gestión de Detención (SAPSDM, <i>SAPS Detention Management</i> )	Establece arquitecturas integradas de negocios, información, sistemas y TIC, para la gestión de un



		detenido desde el momento del arresto hasta la liberación legal de la persona.
6	Proyecto de Desarrollo de Imágenes Digitales para el Centro de Registros Criminales	Implementación de Imágenes Digitales, en el SAPS para reemplazar fotos convencionales.
7	<i>E-Learning</i>	Provisión de una instalación de aprendizaje y enseñanza más rentable, también en apoyo del aprendizaje durante toda la vida.
8	Publicación electrónica	Funcionalidad para la publicación electrónica de informes de actividades ilícitas y registros penales.
9	Proyecto de Desarrollo de Imágenes de Exposición de Huellas Dactilares (Subconjunto de Imágenes Digitales)	Una capacidad digital para fotografiar Levantadores de Huellas Dactilares y Evidencias ( <i>Fingerprint Lifters and Exhibits</i> ).

Nº	Nombre de la Iniciativa	Descripción
10	Laboratorio de Ciencias Forenses: Sistema Integrado de Gestión de Casos	Un sistema computarizado para apoyar al Laboratorio de Ciencia Forense en la ejecución de actividades diarias y optimizar los procesos de cadena de custodia.
11	Servicios de Identificación (IJS, <i>Integrated Justice System</i> , Sistema Integrado de Justicia)	Proporcionar un abordaje y capacidad únicos y unificados para garantizar que un individuo pueda ser identificado de manera única a su entrada en el proceso de IJS.
12	Arquitectura Transversal del Sistema Integrado de Justicia	Reunir y formular requerimientos para el trabajo de diseño de la arquitectura técnica.
13	Desarrollo de Capacidades Transversales del Sistema Integrado de Justicia (IJS, <i>Integrated Justice System</i> )	Desarrollo de diversas aplicaciones de gestión, establecimiento de la capa de interoperabilidad, desarrollo de integraciones y prestación de diversos servicios transversales como el Portal del Sistema Integrado de Justicia
14	Infraestructura del eje transversal del Sistema Integrado de Justicia	Plataforma de intercambio de información inter-departamental y servicios de valor agregado para promover la integración de procesos de cuestiones de la justicia penal.
15	Gestión del Sumario del Caso de Investigación - (Administrar caso)	La gestión y administración de casos criminales, investigaciones y consultas durante el ciclo de vida de un caso, es decir, desde el inicio hasta la disposición final.
16	Centro de Registro Criminal Local (LCRC) – Sistema de Administración de Información (LIAS)	Un sistema de información para administrar todas las actividades del Centro de Registro Criminal Local (LCRC, <i>Local Criminal Record Centre</i> ).
17	Proyecto de vehículos operacionales móviles	Requerimiento operacional para Vehículos de Comunicación Móvil para asegurar comunicaciones de comando y control.
18	Integración del sistema nacional de puntos clave en el sistema de gestión de riesgos	Función completa asumida por SAPS del Departamento de Defensa.
19	Control de propiedad y gestión de evidencias (PCEM, <i>Property Control &amp; Exhibit Management</i> )	Para gestionar evidencias y elementos de propiedad desde el momento en que ingresan al proceso del

		SAPS hasta su disposición legal, sin terminar el sistema actual.
20	Modernización en Puertos de Entrada (tierra, mar y aire)	Un proyecto conjunto entre SAPS, <i>South African Revenue Services</i> y el Departamento del Interior para optimizar el hardware y el software en Puertos de Entrada.
21	Infraestructura del Centro Integrado del SAPS (IJS)	Establecer un enfoque eficaz y eficiente para permitir la conectividad acelerada entre las áreas de aplicación del SAPS aplicables y el Sistema Integrado de Justicia (IJS).
22	Programa de modernización de la red del SAPS	Rediseñar la red del SAPS para abastecer las capacidades tecnológicas modernas y la sustitución de infraestructura redundante.
23	STRLab (Oracle) para el laboratorio de ciencia forense	El material de la evidencia y los hallazgos científicos basados en la investigación forense junto con otros materiales relacionados con el caso son usados como evidencia en el enjuiciamiento de casos penales por el tribunal de justicia.
24	Proyecto de adquisición de software de terceros del sistema de servicio veterinario	Producto de terceros que implica un sistema de gestión de práctica utilizado por médicos veterinarios privados para ser adaptado para el uso del SAPS.
25	<i>Webification</i> <sup>69</sup>	Modernización de los sistemas heredados.
26	Salas de Guerra ( <i>War Rooms</i> )	Establecer las cualidades y la capacidad requeridas por los Sistemas de Información (SI) / Tecnología de la Información y la Comunicación (TIC).

Nº	Nombre de la Iniciativa	Descripción
27	Modernización y expansión de hardware y software	Inteligencia Criminal, Servicios de Detectives, Servicios de Apoyo, Puertos de Entrada, Centros de Registros Criminales (CRC, <i>Criminal Record Centers</i> ) y Laboratorios de Ciencias Forenses (FSL, <i>Forensic Science Laboratories</i> ), Estaciones de Policía, y los Centros 10111, optimizan las cualidades y capacidades interdepartamentales.
28	INTERPOL	Establecer las cualidades y la capacidad requeridas por los Sistemas de Información (SI) / Tecnología de la Información y la Comunicación (TIC).
29	Organización del Consejo de Jefes de Policía Regionales del África Meridional (SARPCCO)	Compilar un plan IS / ICT y establecer las cualidades y la capacidad requeridas por los Sistemas de Información (SI) / Tecnología de la Información y la Comunicación (TIC).
30	Automatización de oficinas	Implementar soluciones para la automatización de oficinas.
31	Sistema de información de gestión de riesgos ( <i>Risk Management Information System</i> )	Facilitar la administración del proceso de gestión de riesgos en el Departamento.

<sup>69</sup> *Webification*: El acto del proceso de cambio para tomar información y convertirla en material visible en Internet, html, java, flash.

## [8] PLAN DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS A MEDIANO PLAZO.

**8.1** Los recursos humanos del SAPS son el recurso más importante que tiene a su disposición. Los recursos humanos son, por naturaleza, diversos y dinámicos, y requieren un enfoque integrado para su utilización, gestión y desarrollo. Un enfoque estructurado para la gestión de los recursos humanos debe tener en cuenta factores tales como los requerimientos de la legislación, el gobierno, los beneficiarios del servicio del SAPS, así como las personas que componen su fuerza de trabajo. Esto asegurará un enfoque más responsivo y cohesivo hacia la gestión de los recursos humanos dentro del SAPS. El Marco de Personal para el Mediano Plazo abordará la necesidad urgente de dirigir el SAPS hacia un enfoque de Gestión de RR.HH. más integrador. El Marco de Personal para el Mediano Plazo fue presentado con el objetivo principal de institucionalizar los valores y principios clave del Servicio Público como también lo refleja el Reglamento del SAPS de 2008, y se divide en los siguientes ***seis pilares***:

**8.1.1 Plan de Dotación de Personal:** Asegurará la planificación, pronóstico y distribución efectiva, eficiente y económica del nuevo personal de nivel de entrada para satisfacer las futuras demandas de recursos humanos dentro del alcance de requerimientos de trabajo específicos y directrices de equidad laboral teniendo en cuenta otros factores ambientales que impactan en la plan de personal en general.

**8.1.2 Prácticas de la Dotación de Personal:** Asegurará procedimientos y procesos justos y efectivos para la contratación, nombramiento, promoción, despliegue, etc. del personal para satisfacer las necesidades del SAPS y asegurar el bienestar de los empleados.

**8.1.3 Remuneración y Condiciones de los Servicios:** Asegurarán la atracción y retención del personal y la mejora de su desempeño a través del salario, beneficios y condiciones de trabajo adecuados.

**8.1.4 Gestión del Desempeño:** Fomentará la productividad y la eficacia maximizando y manteniendo el rendimiento individual y del equipo.

**8.1.5 Desarrollo de Recursos Humanos:** Mejorará la efectividad del SAPS fomentando las habilidades y el conocimiento del personal.

**8.1.6 Relaciones Laborales:** Fomentará y mantendrá una buena relación de trabajo entre el personal y el SAPS al reconocer la dependencia mutua.

**8.2** Se han determinado las siguientes prioridades estratégicas para la gestión de la capacidad de Recursos Humanos en el SAPS, en línea con los factores antes mencionados:

Reclutamiento de personal.

Optimizar la utilización del personal.

Desarrollar recursos humanos.

Implementar la Equidad en el Empleo.

Implementar la gestión del desempeño.

Asegurar un *ethos* de servicio profesional.

Proveer un servicio de salud y bienestar.

Proveer asesoramiento legal y servicios de apoyo.

Asegurar el cumplimiento de las políticas en apoyo de las prioridades estratégicas.

**8.3** El mandato del SAPS descrito en la Constitución es un elemento crítico de la dirección estratégica del gobierno para el país y, por lo tanto, requiere la utilización óptima del personal. Esta

optimización de la utilización del personal incluye la selección efectiva, el nombramiento y el despliegue del personal de acuerdo con el **Plan de Recursos Humanos**; el desarrollo, mantenimiento e implementación de las condiciones de servicio; gestionar la implementación de la estrategia de incentivos y recompensas; y facilitar, desarrollar, implementar y mantener políticas de recursos humanos. Al desarrollar e implementar un Plan de Recursos Humanos, el SAPS se compromete a reconocer a las personas como su activo más importante para alcanzar sus prioridades. La planificación de recursos humanos es el enlace operacional bidireccional entre la estrategia de alto nivel y la implementación orientada a la acción que se puede monitorizar y evaluar con regularidad. La monitorización, la evaluación y la generación de informes sobre la eficacia de los planes anuales de recursos humanos es esencial para garantizar que la información actual sea utilizada para la toma de decisiones y la resolución de problemas de la organización. La evaluación del progreso es crítica para la mejora continua dentro del SAPS, y la función de planificación de recursos humanos más específicamente. La monitorización y la evaluación de los objetivos y estrategias establecidos en los planes anuales de recursos humanos proporcionarán la base para la determinación de nuevos objetivos y estrategias para abordar cualquier discrepancia y brecha por año financiero.

**8.4** La implementación de la **equidad en el empleo** es clave para la transformación continua del SAPS y su capacidad para comprender y responder a las necesidades de la comunidad. La monitorización de objetivos de equidad de empleo y discapacidad; iniciar intervenciones cuando sea necesario; monitorizar el cumplimiento de los programas existentes; la implementación del programa de acción afirmativa; los programas de empoderamiento de las mujeres y los programas para la eliminación de la discriminación injusta son cuestiones prioritarias a mediano plazo.

**8.5** La institucionalización de la **gestión del desempeño** es fundamental para la consecución y el logro de las prioridades. Al evaluar la entrega de las prioridades, debe haber una relación entre el individuo, el desempeño organizacional y los sistemas en términos de los cuales se mide el desempeño. Al respecto, se proseguirá con la revisión y el mantenimiento de la gestión del desempeño y de los sistemas compensatorios suplementarios y la iniciación, el desarrollo y la aplicación de planes genéricos de rendimiento.

**8.6** Tanto el Ministro como el Comisionado Nacional han puesto considerable énfasis en los niveles de prestación de servicios que las **1.117 estaciones de policía** de todo el país brindan a las comunidades. La mayor institucionalización de un *ethos* de servicio profesional mediante la gestión efectiva de la disciplina y la facilitación de una mejor integridad del servicio apoyará a otros programas, como el **Programa de Mejora de la Prestación del Servicio** y la **Estrategia Anticorrupción**.

**8.7** La administración y gestión de contratos, acuerdos y requerimientos laborales; la provisión de asesoramiento legal de acuerdo con los requisitos de la organización; el desarrollo e implementación de la legislación requerida y la administración de litigios civiles que involucren al SAPS son cuestiones centrales para la provisión de un asesoramiento jurídico profesional y servicios de apoyo dentro del SAPS.

**8.8** Las políticas de recursos humanos indican la intención del SAPS de intervenir en direcciones específicas para garantizar el desarrollo y la utilización adecuada y efectiva de los recursos humanos. El objetivo de las políticas de recursos humanos es desarrollar continuamente el potencial y las capacidades de la fuerza de trabajo y asegurar que logre las prioridades y los objetivos estratégicos establecidos. El desarrollo, la coordinación, el mantenimiento y la implementación de políticas y procedimientos en apoyo de la política gubernamental pertinente y las prioridades estratégicas del SAPS ayudarán a la administración y al personal del SAPS a actuar en consecuencia.

8. 9 Las prioridades estratégicas y los problemas principales dentro de cada prioridad que enfocarán la planificación de recursos humanos en el SAPS en el mediano plazo, se refinarán anualmente con el desarrollo de un **Plan Anual de Recursos Humanos** que se centre en permitir la implementación de la Dirección Estratégica del SAPS a través del **Plan Anual de Desempeño** y los **planes de desempeño** en todos los niveles dentro del SAPS.-



## PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA PARA PEQUEÑAS AGENCIAS POLICIALES <sup>70</sup>

*Las agencias de aplicación de la ley más pequeñas a menudo enfrentan una batalla cuesta arriba debido a los recursos limitados.*

Jefe Jonathan B. Flores

3 de enero de 2019

*Sobre el autor: **Jonathan B. Flores** es el jefe de policía del Departamento de Policía de Alton (Texas). El Jefe Flores es un ex investigador de homicidios de la Oficina del Sheriff del Condado de Hidalgo y tiene 16 años de experiencia en la aplicación de la ley. Tiene una Maestría en Administración Pública de la Universidad de Texas, Valle del Río Grande, y una Licenciatura en Ciencias en Justicia Criminal de la Universidad de Phoenix.*

La profesión de la aplicación de la ley es fluida y los líderes de la policía deben poder pronosticar las tendencias emergentes que les permitirán planificar estratégicamente el futuro de su departamento. Con los años, esto se ha vuelto cada vez más difícil a medida que la economía se vuelve más impredecible.

Las agencias más pequeñas de aplicación de la ley muchas veces se enfrentan a una ardua batalla debido a los recursos limitados y las oportunidades de subvención competitivas que requieren una compatibilidad inalcanzable. Esas agencias aún tienen que brindar el mismo servicio de calidad a sus comunidades que cualquier otra agencia mediana o grande; sin embargo, tienen que hacer más con menos.

La planificación estratégica para cualquier entidad de aplicación de la ley sirve como un documento que proporciona la visión y los objetivos de la organización a lo largo del tiempo, con una hoja de ruta sobre cómo serán logrados esa visión y los objetivos. Para una organización más pequeña, un plan estratégico proporciona a las partes interesadas un documento vivo que permite una planificación adecuada hacia las prioridades de la organización de acuerdo con el presupuesto operativo. Los siguientes pasos pueden ayudar a crear un plan estratégico para su agencia.



*Los líderes policiales pueden mejorar la eficiencia y la eficacia de sus organizaciones a través de un plan estratégico sólido. (Foto / PoliceOne)*

### 1. Establezca una visión clara y objetivos.

---

Flores, J.B. (2019). "Strategic planning for small law enforcement agencies". San Francisco: PoliceOne. URL: [https://www.policeone.com/chiefs-sheriffs/articles/482528006-Strategic-planning-for-small-law-enforcement-agencies/?NewletterID=313018&utm\\_source=MailChimp&utm\\_medium=email&utm\\_content=Exclusives1LeftTitle&utm\\_campaign=P1PoliceLeader&cub\\_id=usr\\_Gu8FxfwgMnNwBbz5](https://www.policeone.com/chiefs-sheriffs/articles/482528006-Strategic-planning-for-small-law-enforcement-agencies/?NewletterID=313018&utm_source=MailChimp&utm_medium=email&utm_content=Exclusives1LeftTitle&utm_campaign=P1PoliceLeader&cub_id=usr_Gu8FxfwgMnNwBbz5).

Los líderes de la aplicación de la ley deben ser capaces de establecer una visión clara para su agencia para que todos conozcan el plan para la organización. Una vez que una visión clara haya sido fijada, los objetivos deben ser establecidos, junto con un marco de tiempo para lograr esos objetivos.

## **2. Pronostique su presupuesto**

Es una buena regla general aumentar los artículos de línea en al menos un 15 % cuando pronostica presupuestos futuros. Ciertos artículos de línea, como el combustible, pueden ser muy impredecibles, por lo que debe comparar su presupuesto de combustible anterior y permitir aumentos. Siempre es mejor pronosticar un número mayor y estar dentro del presupuesto.

## **3. Priorice sus metas**

Al crear un plan estratégico, considere los objetivos que pueden ser logrados con un impacto mínimo en el presupuesto (fruta a baja altura).<sup>71</sup> Esas victorias rápidas aumentarán la moral dentro de su organización y tendrán un impacto dentro de su comunidad. Esos elementos pueden ser logrados al tiempo que permiten alcanzar objetivos más elevados que requieren una inversión más significativa.

## **4. Establezca plazos razonables**

Un plan estratégico de tres a cinco años permite tiempo suficiente para implementar medidas exhaustivas y efectivas para lograr la visión y los objetivos del plan estratégico.

**PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EN LA PRÁCTICA.** Usando los pasos anteriores, mi departamento – que consta de 21 oficiales jurados y seis funcionarios civiles– creó el siguiente plan estratégico:

**Objetivos de corto alcance.** Todos esos elementos tuvieron un impacto mínimo en nuestro presupuesto operativo, pero tuvieron un gran impacto en la moral y la percepción de nuestra comunidad sobre nuestro departamento:

Renombramos nuestra agencia a través de nuevas calcomanías para nuestras unidades, nuevos uniformes y nuevos parches.

Creamos una página de redes sociales para permitirnos ser más accesibles y transparentes para nuestra comunidad.

Eventos organizados en la comunidad como la primera Noche Nacional Anual de Alton.

**Objetivos de medio alcance.** Entendimos que si bien los artículos con boletos más grandes eran una prioridad, tomarían un poco más de tiempo para lograrlos.

Revisamos nuestro presupuesto operativo y nos asignamos seis meses para adquirir un sistema de Despacho Asistido por Computadora (CAD) / Sistema de Gestión de Registros (RMS) para nuestro centro de comunicaciones. Este elemento tomó tiempo, planificación y apoyo de nuestra administración de la ciudad para ser adquirido. Después de seguir todos los pasos, pudimos adquirir el sistema que mejoró la eficiencia y la eficacia de nuestro departamento dentro de los cuatro meses de nuestra meta de seis meses.

Implementamos un programa de patrullaje en bicicleta dentro de los cuatro meses de nuestra meta de un año que requirió inversiones en equipos y entrenamiento, sin embargo, el impacto que este programa ha tenido en nuestra comunidad ya ha pagado dividendos.

---

Fruta a baja altura: una cosa o persona que puede ser ganada, obtenida o persuadida con poco esfuerzo.

**Objetivos a largo plazo.** Continuamos trabajando para aumentar el personal del departamento en nuestro centro de comunicaciones, y divisiones de patrullaje y de investigaciones para servir a nuestra creciente comunidad con el más alto nivel de servicio. Entendemos que esta parte de nuestro plan estratégico llevará más tiempo y debe hacerse en incrementos a lo largo del tiempo para garantizar una transición sin problemas en nuestro presupuesto operativo.

He encontrado mucho éxito en la planificación estratégica de mi organización. Mi esperanza es que este artículo ayude a aquellos en situaciones similares a mejorar la eficiencia y efectividad de sus organizaciones a través de un plan estratégico sólido.



# **ORATORIA Y EXPRESION CORPORAL**

Docente: Lic. Andrea Simón

## **Introducción**

En los últimos años, en la provincia de Santa Fe, pero también en el país, la información policial fue cobrando mayor protagonismo en la agenda pública. Incluso en ciertas ocasiones, los hechos policiales tienen predominio por sobre los políticos, económicos o de interés general<sup>1</sup>.

Dicha situación hace que los ojos de los ciudadanos y los periodistas, estén posados de forma constante sobre la labor policial y que haya una mayor demanda de información, explicaciones y/o respuestas para con la institución.

Eso nos lleva a repensar la comunicación como una estrategia que debemos incorporar en el trabajo policial, para contarle al vecino el trabajo que se realiza, explicarle lo que no sepa o aquello que se difundió de manera errónea, y para aprovechar a llevar los mensajes que, acorde a las circunstancias que se presenten, sea necesario exponer.

## **Comunicación**

La COMUNICACIÓN es un concepto que nos atraviesa en diversos planos de la vida y que no sólo debemos pensarlo como la palabra dicha. Sin hablar comunicamos también y, por lo general, no tenemos plena conciencia de esto.

El uniforme policial con sus insignias comunica. El medio de transporte que usamos comunica. El diario o la radio que elegimos leer o escuchar dice algo de

---

Quienes deseen ampliar lo referido a este tema, se sugiere la lectura del texto "La prensa gráfica argentina: reflexiones sobre la calidad periodística, la información socialmente necesaria y la participación ciudadana en las agendas sobre el delito", de Stella Martini. Disponible en: <https://criminologiacomunicacionymedios.files.wordpress.com/2013/08/agendas-sobre-el-delito-martini.pdf>

nosotros. La forma en que nos paramos en una conversación o las posturas corporales comunican. Y podríamos seguir enumerando ejemplos.

Lo cierto es que la comunicación está presente en nuestro día a día y eso tiene significados que son re/interpretados por las personas que están más cerca o más lejos de nosotros.

En toda situación de comunicación hay dos elementos que son fundamentales:

La **COMUNICACIÓN VERBAL**, que es aquello que decimos, el **MENSAJE** en sí mismo.

La **COMUNICACIÓN NO-VERBAL**, que son los gestos, la voz, los silencios, el uso de las manos o los movimientos del cuerpo, entre otros.

Si bien en todo acto comunicativo un aspecto prevalece sobre el otro (Ver gráfico 1), ambos son complementarios y deben ser coherentes entre sí cuando nos expresamos.

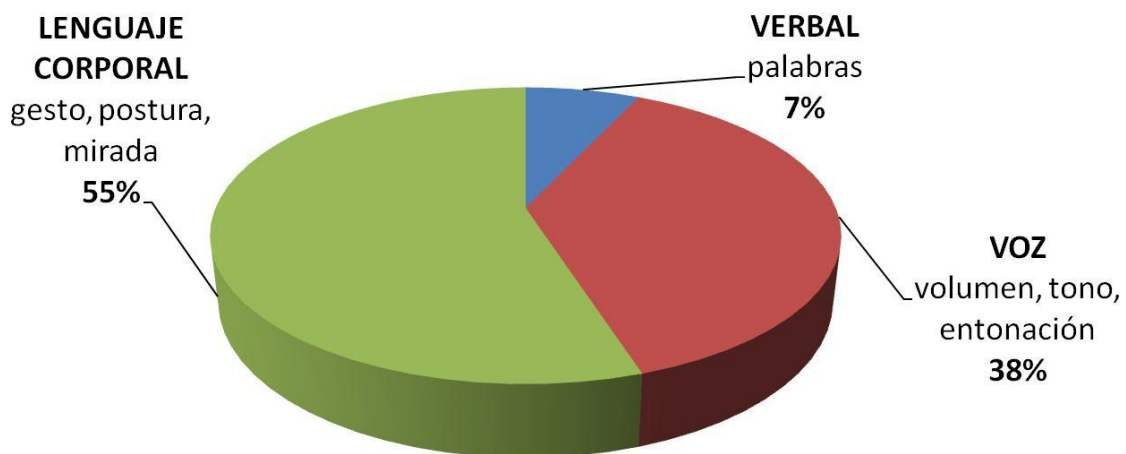


Gráfico 1 - Comunicación verbal y no verbal - Albert Mehrabian

## Consumo de información

La forma en que nos enteramos las noticias ha tenido un drástico cambio de unos años a esta parte. Mientras que antes el diario era la fuente primordial, hoy en día contamos con múltiples formatos que nos proveen de información: redes sociales, diarios en formato digital, radios (que solemos escuchar no desde el aparato en sí sino desde el auto o el celular), televisión digital, entre otros.

Y si bien hoy abundan los medios y la cantidad de información que aquellos difunden, no significa que necesariamente estemos más o mejor informados.

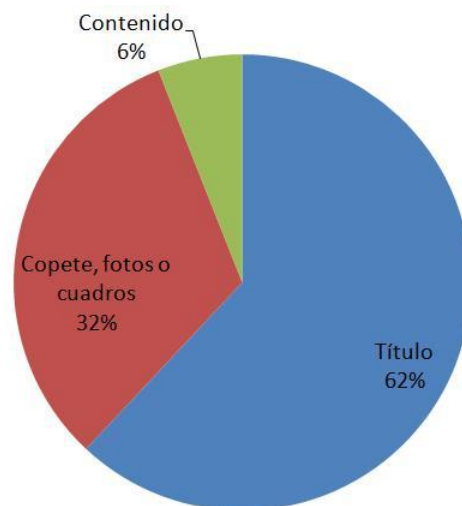


Gráfico 2 – Consumo de información - Albert Mehrabian

Los datos del Gráfico 2 datan de la década del 70, pero son adaptables a la actualidad y muestran qué es lo que la ciudadanía recuerda después de consumir distintas piezas informativas. Al igual que los datos referidos a la comunicación no verbal, las personas solemos recordar titulares y elementos paratextuales de una noticia (94%) en tanto que el contenido de la información, propiamente, se retiene en un bajísimo porcentaje.

Esos datos nos llevan a pensar en fenómenos como las redes sociales. Twitter nació con 140 caracteres, los que luego se ampliaron a 280. ¿Cuánto podemos decir allí? Apenas uno o dos titulares.

La radio, que siempre fue palabra dicha sin imagen, hoy cuenta con movileros que van a cubrir la información con un celular con cámara o bien un camarógrafo que filma la entrevista o la transmiten en vivo por streaming.

Y los sitios de noticias web, a la información escrita –que no suele ser muy extensa- le suman canal de youtube, galerías de fotos, extractos de audios, e infografías, entre otros recursos.

El consumo y lo que recordamos de la información, es por lo tanto, aquello que menos esfuerzos cognitivos requiere. Eso nos lleva a prestar atención a los mensajes que vamos a elaborar como voceros policiales, priorizando que sean concretos, sencillos, directos y no extensos.

Y para eso una de las primeras cosas que debemos hacer es alterar el orden cronológico de los elementos que componen un discurso. Es decir que, en vez de hablar comenzando por el principio, continuando por el desarrollo y llegando al final, en la mayoría de los casos es conveniente empezar por el final, por el resultado de nuestro trabajo, para luego sí, enunciar el principio y/o el desarrollo.

Es conveniente dejar de contar en las notas periodísticas el acta policial:

*Siguiendo instrucciones del fiscal Dr. Fulano de tal del Ministerio Público de la Acusación, en el marco de la Investigación Penal Preparatoria que se iniciara en enero de este año según expediente 333/2018, procedimos a allanar cinco QTH con resultado positivo, lográndose la detención de tres masculinos mayores y el secuestro de elementos de interés para la causa...*

Para ir directo al resultado de nuestro trabajo, que es lo que queremos mostrarle a la ciudadanía:

*La Policía de Santa Fe detuvo hoy a tres hombres y secuestró cinco armas de fuego en una investigación por robo calificado. Fue al realizar cinco allanamientos en la ciudad de Santa Fe. También recuperamos elementos presuntamente robados.*

En el extracto anterior tenemos en primer lugar al sujeto de la acción (Policía de Santa Fe), utilizamos tiempos verbales simples, dejando de lado el abuso de gerundios, adverbios y presentes históricos; no utilizamos jerga (hombres en lugar de masculinos, viviendas o domicilios, en lugar de QTH); aplicamos la fórmula más efectiva para expresarnos en nuestras oraciones que es SUJETO + VERBO PREDICADO, y respondimos todas las W (who, when, where, what, why) que hacen una comunicación completa (quién, cuándo, dónde, qué, por qué).

El texto del ejemplo tiene 238 caracteres con espacios. Es decir, que perfectamente cabría en un twitt, al que, si le sumamos una foto, tendríamos una noticia más completa que muestra el trabajo policial.

Cuándo empezó la investigación o quién la instruyó son datos generalmente complementarios, pero no básicos. La IPP o el número de expediente sólo es importante dentro del sistema administrativo, pero no para la ciudadanía.

Es importante mostrar las tareas que hace la PSF para destacar, de la mejor manera posible, el trabajo que diariamente se hace, con el esfuerzo que conlleva, poniendo como sujetos de la acción a sus autores.

## **Comportamiento ante medios**

*“La entrevista periodística es la más pública de las conversaciones privadas. Funciona con las reglas del diálogo privado (proximidad, intercambio, exposición discursiva con interrupciones, un tono marcado por la espontaneidad, presencia de lo personal y atmósfera de intimidad), pero está construida para el ámbito de lo público”.* Jorge Halperín - La entrevista periodística

La entrevista es el tipo de formato periodístico que sirve de base para otros, como pueden ser la conferencia de prensa o el asalto movilero. Un esquema de diálogo, mediante preguntas y respuestas, que varían en su extensión e intensidad.

Tanto las entrevistas como las conferencias de prensa pueden ser espontáneas (lo que no nos da tiempo a prepararnos) o pautadas, aspecto que nos posibilita tener tiempo para elaborar nuestros mensajes y practicar.

El asalto movilero, por su parte, es un formato periodístico que no nos da tiempo y se caracteriza por su espontaneidad y sorpresa.

En cualquier caso, siempre conviene saber qué medio y periodista nos pide una nota, cuál va a ser el formato (vivo, falso vivo, grabada, escrita); tener claridad respecto al tema que se quiere abordar, preguntar cuánto tiempo nos va a llevar la entrevista y, si tenemos un tema de interés que queremos contar, hacerlo saber al comunicador.

Es importante saber que no debemos sentirnos cohibidos por el micrófono, la cercanía del periodista o las cámaras. Hay que aprender a manejar el espacio inmediato (proxémica), sobre todo cuando hay más de un periodista o preguntan varios al mismo tiempo.

Si disponemos de tiempo para ubicar un banner, un patrullero u otros elementos que den contexto a la nota, mejor va a resultar la intervención, ya que en una simple mirada la ciudadanía va a saber ubicarse en el contexto del tema.

### **Sugerencias para entablar la relación con el/la periodista**

- La primera impresión cuenta en el encuentro que tengamos con el comunicador.
- Tengamos empatía y respeto con el/la periodista.
- Previo a hacer una nota, charlemos con el/la periodista, contémosle el tema que nos convoca, de esa manera enriquecemos la intervención.

-Prepararemos nuestro mensaje antes, sepamos qué queremos decir del asunto en cuestión, prioricemos mensajes claves, escribamos en un papel primero y practiquemos cómo contarlo después.

-Ofrezcamos información de calidad e insumos complementarios al comunicador, tales como fotos donde se vea a la PSF, infografía, video, estadística, mapa, etc. - Si el/la periodista dice algo incorrecto, expliquémosle y corriamos el error.

-No prohibamos preguntas ni pidamos ver las preguntas de una entrevista antes de hacerla. Si un tema no es nuestra área específica hay que explicarles que se dirijan a la dependencia correspondiente. Si hay una información que nos dan por cierta, pero nosotros no tenemos chequeada, nos comprometemos a corroborarlo para dar una respuesta después.

### **Intervención en medios**

-Tengamos un mensaje a transmitir, al cual volveremos las veces que sea necesario para reforzarlo.

-Usemos un lenguaje claro y sencillo, sin jerga.

-Usemos oraciones breves y concretas.

-Dispongamos de datos e información chequeada.

-Pidamos que repitan una pregunta si no la escuchamos o si no la entendimos.

-Tengamos presencia, tranquilidad y una actitud positiva.

-Reforcemos con la comunicación no verbal

### **Criterios generales ante cámaras y micrófonos**

-Tener buen retorno cuando se hace móvil o nota telefónica.

-No estar pendientes de las cámaras y monitores en TV.

-Si hay una mesa, nos sentamos mostrando las manos y no escondiéndolas debajo de aquella.

-Las sillas giratorias no son para hamacarnos.

-Mantener el contacto visual con el/la periodista.

-Tener cuidado que relojes, pulseras, botones, anillos u otros elementos producen ruidos que son captados por los micrófonos.

-No arrastrar papeles ni producir sonidos sobre una mesa.

- El celular debe silenciarse.
- No distraerse con cuestiones ajenas a la nota periodística.
- En conferencias de prensa muy extensas, anunciar que se responderán las últimas preguntas.

### **Criterios ante nota para medios gráficos**

- Queda todo registrado en el grabador, material que puede usarse íntegramente o en parte.
- Si la nota es en sede policial los periodistas mirarán el espacio y sacarán conclusiones de eso. Tener cuidado de guardar documentación que sea sensible y presentar un lugar bien ordenado y limpio.
- Estar preparados por si va fotógrafo.
- Tener información extra para ofrecer.
- Charlar otros temas, dado que la conversación suele ser más extensa que en otro tipo de formato.
- Cuidado con los comentarios fuera del registro grabado, no olviden que hablan con un periodista cuyo insumo es la información.

### **Criterios por información vía email o WhatsApp**

- Lo que se escribe y envía es un documento oficial.
- La ortografía y la gramática hablan de nosotros, por lo que hay que prestar atención en brindar un texto correcto.
- Ser muy claros en las respuestas para no dejar lugar a dudas ni cabos sueltos.
- Contextualizar las respuestas.
- Acompañar de fotos si dispusiera.
- Los audios de whatsapp también se rigen por estos criterios y son un registro de una voz oficial.



## **Off the record**

El off the record supone el resguardo de la fuente, pero no implica que la información brindada por ésta no se publique.

## **Fotografía**

Si proveemos de imágenes a los periodistas, es bueno pensar en que ésta sea un elemento comunicativo por sí mismo.

No es necesario ser fotógrafo ni tener una cámara profesional para lograr una imagen con contenido periodístico que centre la acción en el personal policial interviniente. Aquí algunas sugerencias a tener en cuenta para lograrlo.

En primer lugar, se debe tener en cuenta que el objetivo es mostrar el trabajo y la presencia policial. Por lo tanto, eso debe ser visible, claro y prioritario en la fotografía. Así es que el personal interviniente debe estar correctamente identificado con la indumentaria correspondiente en todo momento (chaleco, gorra, vehículos identificables, banners si los tuvieran, etc.) porque vecinos o periodistas pueden tomar sus propias fotos en cualquier momento sin que sepamos.

Se sugieren las siguientes composiciones con sus respectivos ejemplos prácticos:

Frente del lugar allanado, con personal y chatas identificadas.

Cuidado con las nomenclaturas.

Personal trabajando.

Secuestro organizado sobre el piso o una mesa, acompañados con chalecos o parches identificatorios.

Detenidos con rostros cubiertos o de espaldas, escoltados por personal policial.

Imágenes de la previa y organización de caravanas, con los jefes impartiendo directivas y organizando el trabajo.

Si hay clausuras de lugares, tomar una foto en dicho momento.

En caso que se trabaje de noche, una opción para iluminar la escena y que no quede tan oscura la fotografía es prender los faroles de los vehículos.

Respecto a eventuales videos que pudieran ser registrados, siempre cuidar que no haya movimientos de cámara, los cambios de imagen deben ser suaves y no bruscos, y se debe mostrar la identificación del personal actuante. Sólo se mostrará aquello que se pueda sin perjudicar la causa.

## **Resumen**

Siempre hay que darse el tiempo para prepararse, aunque sean unos breves minutos, es mejor saber con qué medio y periodista hablamos, y siempre hay que saber de qué tema vamos a hablar, no podemos ir ciegos a una nota nunca.

El silencio –rechazar hacer una nota o eludir el contacto con los periodistas- no suele ser una opción recomendable. Ese espacio vacío lo llena otro: vecinos, especialistas, voces anónimas, mensajes de los oyentes o lectores, columnistas, movileros. Y si nosotros no contamos nuestro accionar, no lo hará nadie más por nosotros.

Y al igual que ocurre en el deporte, la teórica sin práctica es letra muerta. Practiquen, prueben, escriban, ordenen ideas, usen el espejo, usen el grabador del teléfono... la práctica hace al maestro.

## **GEOPOLÍTICA**

Selección de Textos Prof. Mg. V. Gastón Mutti

- 1 – “Geopolítica. Origen del concepto y su evolución”. Rubén Cuellar Laureano
- 2 – “La Geopolítica como “ciencia del Estado”: el mundo del general Haushofer”.  
Heriberto Cairo Carou.
- 3 – “Geografía política de las disputas de fronteras: cambios y continuidades en los discursos geopolíticos en América Latina (1990-2013)”. Heriberto Cairo Carou y María Lois.
- 4 – “Identidad nacional y territorio”. V. Gastón Mutti
- 5 – “Tendencias dominantes en el nuevo orden mundial: la globalización”. V. Gastón Mutti
- 6 – “Eliminación de ciertas funciones de las fronteras: Mercosur, su nacimiento”.  
V. Gastón Mutti.
- 7 – “Peligros para la seguridad mundial. Guía para entender la nueva geopolítica del ciberespacio”. Artículo publicado en Perfil. María Lourdes Puente.
- 8 - "Los datos son el nuevo oro y están en manos de cinco grandes compañías".  
Artículo publicado en La Nación. José Van Dijck.
- 9 – “La gobernabilidad democrática regional y el papel (des)integrador de la energía”. Elsa Cardozo.

# Geopolítica. Origen del concepto y su evolución

## *Geopolitics. Origin of the Concept and its Evolution*

Rubén Cuéllar Laureano\*

Sólo una nación cuyo espacio esté acorde  
con sus necesidades, tanto materiales como espirituales,  
puede tener esperanza de alcanzar alguna vez  
una verdadera grandeza

Karl Haushofer (1934)

### Resumen

El trabajo tiene por objetivo destacar algunos momentos del desarrollo del concepto Geopolítica que permitan identificar su contenido epistemológico desde su origen hasta la aparición de algunas perspectivas doctrinales que han perdurado hasta nuestros días. El lector podrá conocer los elementos básicos que forman parte de la Geopolítica en su sentido original, sobre los cuales construir su significado y proyectarlos a la realidad internacional actual. Está dividido en tres secciones: la primera hace referencia al momento de la aparición del concepto Geopolítica, es decir, desde su acuñación en la obra *Staten som Lifform*, del politólogo sueco Rudolf Kjellén, publicada en 1916, pasando por su etapa clásica en la que su contenido epistemológico fue desarrollado por el general y profesor alemán Karl Haushofer y su grupo de entusiastas colaboradores, y por la redefinición del concepto y sus categorías del régimen nazi, hasta el año 1939, año en que se retiró de la docencia en la Universidad de Múnich; la segunda de ellas aborda los momentos de eclosión de las escuelas geopolíticas, que se gesta en los prolegómenos de la Segunda Guerra Mundial y durante el conflicto; y por último, la tercera sección destaca los aportes conceptuales de los pioneros en México en el estudio de la Geopolítica.

Palabras clave: Geografía, geopolítica, política internacional, teoría de relaciones internacionales, relaciones internacionales.

Candidato a doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM. Profesor adscrito al Centro de Relaciones Internacionales de la FCPYS-UNAM y a la Facultad de Estudios Superiores Acatlán de dicha universidad. Correo electrónico: ruben.cuellar\_1@yahoo.com.mx.

### Abstract

The paper aims to highlight some moments of Geopolitics concept development in order to identify its epistemological content from origin to the appearance of some doctrinal perspectives that have lasted to this day. The readers will learn the basic elements that are part of Geopolitics in its original sense, and they will be able to build their meaning and apply it to the current international situation. It is divided into three sections: the first refers to the time of the emergence of the concept Geopolitics: since its coinage in *Staten som Lifform*, by Swedish political scientist Rudolf Kjellén, published in 1916, to its classical phase in which epistemological content was developed by General and German professor Karl Haushofer and his group of enthusiastic collaborators, and the redefinition of the concept and categories of the Nazi regime, until 1939, the year he retired from teaching at the University of Munich. The second one addresses the hatching times of geopolitical schools, sprung on the eve of World War and during the conflict, and finally, the third section highlights the conceptual contributions of the pioneers in Mexico in study of Geopolitics. Key words: Geography, geopolitics, international politics, international relations theory, international relations.

Referirse a la Geopolítica evoca hoy día un concepto surgido a principios del siglo xx, pero vigente como prisma explicativo de los acontecimientos mundiales en el actual. Su desarrollo cognitivo fue vertiginoso, convirtiéndose en un campo de estudio que explicó entonces la Gran Guerra librada en la segunda década del siglo pasado, y trazaba teóricamente las tendencias de lo que sería el mundo en las décadas que le siguieron. Persisten imprecisiones de su contenido epistemológico debido a que, terminada la Segunda Guerra Mundial, el término fue proscrito de las aulas y de la opinión pública por décadas, al culparla de inspirar el expansionismo territorial y los crímenes cometidos por la Alemania nazi, aunque los preceptos geopolíticos continuaron desarrollándose después de la guerra en algunos círculos militares y gubernamentales de las grandes potencias.

Hoy es común encontrar trabajos que parten de definiciones publicadas en *Internet* y otras formuladas por aquellos que estudian alguna temática desde una perspectiva geopolítica. Incluso se han publicado trabajos que, haciendo referencia a la Geopolítica como sustantivo o como adjetivo, se desprenden de los fundamentos que forman su contenido epistemológico original. También algunos carecen de un referente conceptual y otros utilizan los términos de manera indiscriminada y poco clara. El lector se podrá imaginar la muy amplia, diversa y dispersa gama de definiciones de Geopolítica que circula libremente en la red, y que se acentúa en virtud de la creatividad de interesados en el estudio del contenido del término, lo que complica sobremedida la identificación de sus bases epistemológicas. El término se ha vulgarizado, al grado de formarse a su alrededor una bruma de confusión.

Este trabajo tiene por objetivo destacar algunos momentos del desarrollo del concepto “Geopolítica” que permitan identificar su perfil epistemológico desde su origen hasta la aparición de algunas perspectivas doctrinales que han perdurado hasta nuestros días. El lector podrá conocer los elementos básicos que forman parte de la Geopolítica en su sentido original, sobre los cuales será capaz de construir su significado y proyectarlos a la realidad internacional actual.

Está dividido en tres secciones: la primera hace referencia al momento de la aparición del concepto “Geopolítica”, es decir, desde su acuñación en la obra *Staten som Lifform*, del politólogo sueco Rudolf Kjellén, publicada en 1916,<sup>1</sup> pasando por su etapa clásica, en la que su contenido epistemológico fue desarrollado por el general y profesor alemán Karl Haushofer y su grupo de entusiastas colaboradores, y por la redefinición del concepto y sus categorías hecha por el régimen nazi hasta 1939, año en que se retiró de la docencia en la Universidad de Múnich; la segunda parte aborda los momentos de eclosión de las escuelas geopolíticas,<sup>2</sup> gestadas en los prolegómenos de la Segunda Guerra Mundial y durante el conflicto; y por último, el tercer apartado destaca los aportes conceptuales de los pioneros en México en el estudio de la Geopolítica.

## Origen y evolución del concepto

¿Qué es Geopolítica? ¿ Es una pregunta que, aunque difícil de contestar por la gran variedad de respuestas que actualmente podemos encontrar en una amplia gama de publicaciones, tiene sus fundamentos en las obras de los autores

En 1899 el jurista y politólogo sueco publicó un artículo en la revista *Ymer* en el que menciona el concepto de geopolítica. Véase Jorge Atencio, *Qué es Geopolítica*, 4ª ed., Pleamar, Argentina, 1982, p. 109.

Una escuela geopolítica es aquella que está formada por un grupo de estudiosos y cultivadores de un pensamiento basado en ciertos preceptos, ideas y teorías que se convierten, a su vez, en plataforma de trabajo y discusión. Considerando que el término “geopolítica” fue creado en 1916, y que la Universidad de Múnich desarrolló durante 20 años las bases epistemológicas de la *Geopolitik*, las primeras obras publicadas fuera de Alemania representan la semilla que fecundó y enraizó una escuela de pensamiento geopolítico necesariamente diferente a la Haushoferiana. Sin embargo, si bien alemana, la *Geopolitik nazi* representa la primera escuela de geopolítica, con *Mein Kampf* como primer eslabón, toda vez que los preceptos fueron redefinidos para fines prácticos de un proyecto específico. Véase Rubén Cuéllar Laureano, “Política exterior de México y Geopolítica. Aproximación a sus vínculos conceptuales”, pie de página 1, p. 15, en María Elena López Montero (coord.), *La política exterior de los gobiernos de la alternancia política en México*, Facultad de Estudios Superiores Acatlán-UNAM, México, 2009, 201 pp.

Es importante aclarar, sin embargo, que cuando nos referimos a la *Geopolítica* lo hacemos en su

clásicos de la geopolítica. Mientras la Geopolítica estaba en formación, sus conceptos y categorías fueron reinterpretadas por la Alemania nacionalsocialista (nazi) desde 1933 para sus fines políticos y estratégicos, de los cuales sólo se conoció después de que el mundo fue testigo de las atrocidades cometidas contra grupos minoritarios al interior del Estado alemán y del avance implacable del ejército nazi sobre territorios de Europa. Uno de los pilares del proyecto nacionalsocialista fue el estudio, la interpretación y la aplicación de la geopolítica, convertida en doctrina de dominación. Desde entonces, la Geopolítica se confundió con su versión nazi, imprimiéndole el sello de culpabilidad que hasta la fecha tiene. Ese es el estigma que debe eliminarse en el estudio de la Geopolítica, si es que pretendemos abordar con precisión la evolución del concepto y su contenido.

En plena Primera Guerra Mundial, Rudolf Kjellén, politólogo y político sueco, acuñó el concepto en 1916, en su obra *Staten som Lifform (El Estado como forma de vida*, en español), desarrollando ideas planteadas por Frederick Ratzel en su obra *Politische Geographie*, escrita en 1896. La obra fue traducida al alemán en 1924 por Sandmeier (*Der Staat als Lebensform*).<sup>4</sup> Para Kjellén, la *Geopolitik* es una de las cinco ramas que componen al Estado (las otras ramas son *Kratopolitik*, *Demopolitik*, *Sociopolitik* y *Oekopolitik*), y la define así: “Es la influencia de los factores geográficos, en la más amplia acepción de la palabra, en el desarrollo político en la vida de los pueblos y Estados”.<sup>5</sup>

La *Geopolitik* de Kjellén es síntesis de una serie de planteamientos conceptuales, en principio separados en tiempo y espacio, pero conectados finalmente por el vocablo. Es una fórmula sencilla y fácil de entender, y que podemos sintetizar en la siguiente función:

$$\text{Política} = f(\text{Geografía})$$

En donde el término “política” es la variable dependiente, y se define en función de los factores geográficos del Estado.

---

sentido disciplinario, como campo de estudio en formación, cuyas bases epistemológicas más importantes se encuentran en la *Geopolitik* desarrollada por el general alemán Karl Haushofer y su grupo de colaboradores, y que se diferencia de la *Geopolitik* nacionalsocialista (*Geopolitik\**), una derivación doctrinal de aquélla.

Arthur Dix, *Geografía política*, 1929, citado en Jorge Atencio, *op. cit.*, p. 67.

Jorge Atencio, *op. cit.*, pp. 24-25. Jorge Atencio también asegura que Kjellén definió la Geopolítica como “(...) la ciencia que concibe al Estado como un organismo geográfico o como un fenómeno en el espacio” (p. 23), y Jaume Vicens Vives atribuye al profesor sueco la siguiente definición: “(...) La Geopolítica (...) es la ciencia del Estado como organismo geográfico y, significativamente, como soberanía (*Reich*)”. Véase Jaume Vicens Vives, *Geopolítica*, reimp. de la 2ª ed., Barcelona, Vicens-Vives, 1961, p. 49.

Cuando Kjellén acuña el concepto, los planteamientos de Alfred T. Mahan (1890) y John H. Mackinder (1904) son sólo aportaciones de historia naval y de geografía moderna. Al respecto, Jorge Atencio (1964) sostiene lo siguiente:

(...) Durante siglos, hasta 1916, existió un conjunto de conocimientos que hacen al pensamiento geopolítico, pero, al no existir un vocablo que los condensara, los hombres que se ocuparon de él, no llegaron a sustraerlo de lo puramente geográfico o político. Los que escribieron con posterioridad, al parecer acuciados más por la necesidad de aplicar estos conocimientos que por la de metodizarlos y ordenarlos, no siempre concretaron una definición y, si lo hicieron, fue respondiendo a puntos de vista particulares, no exentos, a veces, de determinismo geográfico, de evidente parcialidad o tendenciosamente (...)<sup>6</sup>

Los primeros años de la década de los años veinte del siglo xx fueron cruciales para el desarrollo de este campo de estudio en Alemania pues, por un lado, desde la Universidad de Múnich, Haushofer formó un grupo de colaboradores con los que estableció los primeros cimientos de la Geopolítica y fundó, en diciembre de 1923, junto con su colega Ernst Obst, *Zeitschrift für Geopolitik (Revista de Geopolítica)*; por otra parte, desde la cárcel de Landsberg, en Baviera, Adolf Hitler escribió *Mein Kampf* (1925),<sup>7</sup> obra que se convirtió en el dogma del pensamiento nazi.

Prácticamente desde su ingreso como docente de la Universidad de Múnich, Karl Haushofer integró diversos postulados que, a su juicio, formaban parte de la *Geopolitik* en innumerables libros y trabajos de investigación publicados durante los 20 años que duró su vida académica, misma que abarcó de 1919, año en que ingresó al recinto universitario, a 1939, cuando se retiró de él.

Lo que sabemos de su obra original se lo debemos a autores alemanes que publicaron libros y colaboraciones sobre el profesor Haushofer en tiempos de la Segunda Guerra Mundial y después de ella, en calidad de refugiados y migrantes en Estados Unidos, y de referencias que hicieron de su obra algunos pioneros europeos y latinoamericanos, pues en el Viejo Continente el concepto *Geopolitik* y todo aquello que estuviera relacionado con el término fue proscrito de las aulas y de la opinión pública, dando inicio a la estigmatización de la Geopolítica.

Jorge Atencio, *op. cit.*, p. 23.

Adolf Hitler dictó el volumen 1 de *Mein Kampf* a su entonces secretario, Rudolf Hess, y a Emil Maurice, el otro secretario. El libro se publicó en 1925. Véase Gearóid Ó Tuathail, Simon Dalby y Paul Routledge, *The Geopolitics Reader*, Routledge, Londres y Nueva York, 1998, p. 21.



Al profesor Haushofer se le atribuyen diversas definiciones del término *Geopolitik*, pero en realidad son muchos los aspectos que presentó en sus trabajos publicados en la *Zeitschrift für Geopolitik*, en una serie de libros y colaboraciones. Una definición publicada en la revista y atribuida al profesor y sus colaboradores fue descrita por el politólogo estadounidense de origen alemán, Hans Weigert (1942):

Geopolítica es la ciencia que trata de la dependencia de los hechos políticos con relación al suelo. Se basa sobre los amplios cimientos de la geografía, en especial de la geografía política, doctrina de la estructura espacial de los organismos políticos (...) La geopolítica aspira a proporcionar las armas para la acción política, y los principios que sirven de guía en la vida política (...) La Geopolítica debe convertirse en la conciencia geográfica del Estado.<sup>8</sup>

El mismo Weigert afirma que Haushofer calificó a la *Geopolitik* como “(...) la base científica del arte de la actuación política en la lucha a vida o muerte de los organismos estatales por el espacio vital (*Lebensraum*)”.<sup>9</sup> Sin embargo, tal vez el mismo Haushofer fue cauto al no ceñir este campo en construcción a la rigidez de una definición, pero entusiasta en la reflexión sobre su significado y contenido, para él de carácter “científico”, que la institucionalizó al fundar, además de la revista, el *Institut für Geopolitik* en 1925;<sup>10</sup> en su labor lo acompañó un grupo de profesores, todos ellos geógrafos alemanes, para desarrollar este nuevo campo de estudios: Ernst Obst, Herman Lautensach y Otto Maull.<sup>11</sup> Este colectivo propuso en 1928 la siguiente definición de *Geopolitik*:

Geopolítica es la doctrina de las relaciones de la tierra con los desarrollos políticos (...) Tiene como base los sólidos fundamentos de la Geografía, en especial de la Geografía política, como doctrina y estructura de los organismos políticos del espacio

Hans Weigert, *Geopolítica. Generales y geógrafos*, 1ª ed. en español, Fondo de Cultura Económica, México, 1943, p. 24.

*Ibidem*, pp. 24-25.

Jorge A. Vivó Escoto, *La Geopolítica*, El Colegio de México, México, 1943, p. 13. También véase Jean Gottman, *La politique des États et leur géographie*, Librairie Armand Colin, París, 1952, p.

El mismo Haushofer, en su último trabajo titulado “Geopolitik Defense”, afirmó que nunca hubo un Instituto de Geopolítica. Véase Gearóid Ó Tuathail, Simon Dalby y Paul Routledge, *op. cit.*, p. 40.

Otros colaboradores cercanos fueron Kurt Vowinkel, Ewald Banse, Wulf Siewert, Colin Ross, Johannes Kühn y Richard Hennig. Véase Geoffrey Parker, *Western Geopolitical Thought in the Twen-tieth Century*, Taylor & Francis, Gran Bretaña, 1985, p. 57, disponible en [http://books.google.com.mx/books?id=FsAOAAAAQAAJ&pg=PA51&hl=es&source=gbs\\_toc\\_r&cad=4#v=onepage&q&f=false](http://books.google.com.mx/books?id=FsAOAAAAQAAJ&pg=PA51&hl=es&source=gbs_toc_r&cad=4#v=onepage&q&f=false).

(...) Los descubrimientos de la Geografía, en cuanto al carácter de los espacios de la tierra, representan el armazón de la Geopolítica. Los acontecimientos políticos han de ocurrir dentro de este armazón para tener consecuencias favorables permanentes. Aquellos que moldean la vida política ocasionalmente, podrán apartarse de este armazón, pero, antes o después, ha de prevalecer la característica limitación terrestre de los acontecimientos políticos (...) De este modo la Geopolítica se convierte en la doctrina de un arte. La cuestión de guiar la política práctica hasta este punto, es la que obliga a dar un paso hacia lo desconocido. Este paso sólo alcanzará el éxito si se está inspirado por conocimientos geopolíticos (...) La Geopolítica debe ser y será la conciencia geográfica del Estado.<sup>12</sup>

Esta definición es la más fiel a los ideales, premisas y conceptos básicos de la *Geopolitik* por su proximidad en el tiempo a los postulados originales, además de que ofrece una serie de indicios de su contenido disciplinario.

*Mein Kampf* fue escrita en 1924 y publicada en 1925 por Adolf Hitler durante su encierro en la prisión de Landsberg, donde conoció al profesor Haushofer y su pensamiento geopolítico. En el capítulo XIV (1925), Hitler pretendió fincar las bases geopolíticas doctrinales de la Alemania del III *Reich*: "(...) La única conclusión que debemos sacar del pasado, es la de orientar nuestra acción política en un doble sentido: el suelo como objetivo de nuestra política exterior y un nuevo fundamento unitario ideológicamente consolidado, como finalidad de política interna (...)",<sup>13</sup> reza una de las frases convertidas en doctrina nazi de geopolítica. Sin embargo, el mismo Haushofer, en un último trabajo escrito en 1946 y publicado de manera póstuma, afirma que se negó a revisar *Mein Kampf* porque nada tenía que ver con la *Geopolitik*, y que ésta fue sólo un conjunto de lemas y frases aisladas mal comprendidas por el régimen nazi.<sup>14</sup>

A principios de la década de los años treinta del siglo XX, la *Geopolitik* alcanzó un nivel epistemológico básico, pero suficiente para la Alemania nazi. Sobre tales bases de la *Geopolitik* de Haushofer, aún en su fase temprana de construcción, el régimen edificó su *Geopolitik*,\* pilar de sus objetivos de dominación mundial.

Desde 1932, el *Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei* o Partido Nacionalsocialista Alemán de los Trabajadores, creó el *Arbaitegemeinschaft für*

Jorge Atencio, *op. cit.*, pp. 25-26. Esta definición muy probablemente fue propuesta en la obra *Bausteine zur geopolitik*, publicada en Berlín en 1928 por Karl Haushofer, Erich Obst, Hermann Lautensach y Otto Maull, y editado por Kurt Vowinkel.

Adolf Hitler, *Mi lucha*, Universo, Ecuador, 1925, p. 227.

Karl Haushofer, "Defence of German Geopolitics" en Gearóid Ó Tuathail, Simon Dalby y Paul Routledge, *op. cit.*, p. 42.

*Geopolitik*, que radicó en Heidelberg,<sup>15</sup> con la finalidad de desarrollar las ideas geopolíticas haushoferianas y asesorar al partido nazi en la toma de decisiones políticas.<sup>16</sup>

En enero de 1933 Hitler asumió todos los poderes políticos en Alemania e instauró su gobierno. En ese momento tomó forma doctrinal y operativa la primera escuela geopolítica, la de la Alemania nazi, utilizando los conocimientos desarrollados hasta entonces por la *Geopolitik* para convertirlos en mecanismo del Estado nazi. Por ejemplo, el concepto de *Lebensraum*, en el sentido ratzeliano, estaba vinculado con el territorio del Estado (*Politiseraum*), sin especulación alguna sobre el expansionismo, como sí lo fue para la *Geopolitik* \* nazi.<sup>17</sup> Hitler mencionó de manera reiterada el concepto de *Lebensraum* en sus discursos políticos, antes de ascender al poder y, con más frecuencia, durante su gobierno.<sup>18</sup> Asimismo, el vocablo *Raumgefühl* (sentido del espacio) que Haushofer señalaba como catalizador del desarrollo y la ampliación de las fronteras en la historia de los pueblos, fue reinterpretado por la Alemania nazi para “(...) lanzarlo al mundo como catapulta de las reivindicaciones naturales alemanas”.<sup>19</sup>

Desde entonces, la *Geopolitik*\* se perfilaba como uno de los pilares del III *Reich*, que inculcó a la *Geopolitik* haushoferiana, condenándola al rechazo generalizado y al estigma que aún pesa sobre ella. En 1936 el partido nazi definió la *Geopolitik* de la siguiente forma: “Es la ciencia de los fundamentos territoriales y raciales que determinan el desarrollo de los pueblos y de los Estados”.<sup>20</sup>

Obsérvese el sesgo ideológico de la definición. Esta perspectiva de la geopolítica dominó en la época de la Alemania nazi que, aunado al ejercicio del poder total de Hitler, emprendió el exterminio de las minorías y la expansión territorial. La *Geopolitik*, entonces, fue llevada al campo de la estrategia<sup>21</sup> y convertida en doctrina de dominación mundial del Estado alemán. Sobre este aspecto, Yves Lacoste (1976) señala lo siguiente:

Jaume Vicens Vives, *op. cit.*, p. 52.

Mark Bassin, “Blood or Soil? The Völkisch Movement, the Nazis and the Legacy of Geopolitic” en Franz-Josef Brüggemeier *et al.*, *How Green were the Nazis? Nature, Environment, and Nation in the Third Reich*, Ohio University Press, Estados Unidos, 2005, p. 223.

Para conocer el significado del *Lebensraum* en *Mein Kampf*, se sugiere consultar el trabajo de Karl Lange, “Der Terminus ‘Lebensraum’ in Hitler’s ‘Mein Kampf’ “ en *Jahrgang 13*, Heft 4, Institut für Zeitgeschichte, München y Berlin, 1965, disponible en [http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1965\\_4\\_4\\_lange.pdf](http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1965_4_4_lange.pdf).

Jorge Atencio, *op. cit.*, pp. 170-171.

Jaume Vicens Vives, *op. cit.*, p. 71.

*Ibidem*, p. 53.

En su sentido etimológico griego: *estratos*, ejército; *ago*, conducir.

(...) Cabría incluso preguntarse si la doctrina del *Führer* no estuvo inspirada en gran parte por los razonamientos de Haushofer, tan estrechas fueron sus relaciones, en especial a partir de 1923-24, en la época en que Adolf Hitler escribía *Mein Kampf* en la cárcel de Munich (...).<sup>22</sup>

Haushofer se retiró de la academia en 1939, y después de la derrota de Alemania en 1945, fue sometido a juicio en Nuremberg por su vinculación con el régimen nazi, pero fue absuelto. En 1946 publicó *Defence of German Geopolitics*,<sup>23</sup> obra en la que reivindicaba la *Geopolitik* como campo de estudio alejado de la interpretación nazi, y explicaba que su relación con Hitler fue fortuita gracias a su amigo común, Rudolf Hess, pero que siempre se mantuvo al margen de aquél, de sus ideas y sus ofensivas contra los países europeos. En este último trabajo Haushofer sostuvo que la *Geopolitik* tenía el objetivo de evitar conflictos como el de 1914-1918, a través del mutuo conocimiento y desarrollo.

### Proliferación de escuelas geopolíticas

Al término de la guerra, en Europa todo aquello que tuviera que estuviera relacionado con el régimen nazi, como lo fue la *Geopolitik*\* hitleriana y de paso la haushoferiana, fue proscrito de las aulas y de la opinión pública, dando inicio a la estigmatización de la Geopolítica. En realidad esto comenzó con las acusaciones de “eminencia gris de Hitler” o “jefe del espionaje mundial nazi”,<sup>24</sup> que la prensa anglosajona divulgaba respecto al general alemán; en abril de 1939, el *Daily Express* lo acusaba como el instigador de la guerra de Hitler,<sup>25</sup> y en noviembre de ese mismo año la revista *Life* describía a Haushofer como “gurú de la geopolítica”;<sup>26</sup> en el verano de 1941 *The Reader's Digest* publicó “los mil científicos que hay detrás de Hitler”, atribuyendo al profesor Haushofer ser el líder intelectual de todos ellos.<sup>27</sup>

No obstante, muchas décadas han transcurrido desde el fin de la Segunda Guerra Mundial y la proscripción de la *Geopolitik*, y aún persisten esos estigmas

Yves Lacoste, *La Geografía: un arma para la guerra*, Anagrama, Barcelona, 1977, pp. 8-9.

Gearóid Ó Tuathail, Simon Dalby y Paul Routledge, *op. cit.*, pp. 40-43.

Jaume Vicens Vives, *op. cit.*, p. 50.

Holger H. Herwig, “Geopolitik: Haushofer, Hitler and Lebensraum” en *Journal of Strategic Studies*, vol. 22, issue 2-3, 1999, p. 218.

Klaus Dodds, *Geopolitics. A Very Short Introduction*, Oxford University Press, Estados Unidos, 2007, p. 23.

*Idem.*

inconvenientes para su estudio, que intencionalmente han encubierto o se han reservado para sí los posibles avances epistémicos alcanzados por Karl Haushofer, sobre todo aquellos que, orientados hacia su aplicación, alcanzó la Alemania nazi. En este sentido, la *Geopolitik\** se convirtió en una corriente de pensamiento y práctica geopolítica, que recuperaba y reinterpretaba los preceptos haushoferianos para sus fines específicos.

A partir de ese momento, se produjeron reacciones contra la *Geopolitik\**. Esto propició que proliferaran nuevas perspectivas de estudio geopolítico, con bases innovadoras, de cuño propio, pretendiendo distanciarse de los preceptos geopolíticos (se confundían ambas *Geopolitik*), pero recurriendo al estudio y análisis de sus bases epistemológicas y doctrinales para contrarrestarlos en el terreno de la guerra. Jean Gottman refiere a los efectos de admiración que provocó la *Geopolitik\** llevada a la práctica:

Como sucede a menudo con un gran diseño en sus inicios, la expansión alemana comienza por el éxito rotundo, que impresionó al mundo. La propaganda que rodeaba la *Geopolitik* hizo algunos creer que estos éxitos se debieron a la fuerza casi mágica de la nueva ciencia. Los editores aliados dedicaron a la *Geopolitik* una biblioteca entera, a veces mezclada con textos con verdadero acento de admiración.<sup>28</sup>

Pero estos planteamientos geopolíticos fundaron nuevos flujos interpretativos y doctrinales que se alejaron de las ideas originales, sin reflexionar sobre las aportaciones cognitivas tanto de la *Geopolitik* haushoferiana como de la *Geopolitik \** nazi. Fue como reconstruir el edificio de la Geopolítica en otro lugar y con otros cimientos, pero manteniendo el cascarón del concepto.

El primer europeo en publicar una versión no alemana de la *Geopolitik* fue el geógrafo francés Jacques Ancel en 1936, con su obra *Geopolitique*, aunque este esfuerzo no tuvo resonancia en su país natal.<sup>29</sup> Para este geógrafo, la *Geopolitik* es un campo de estudios en Alemania con apariencia científica y un “neologismo pedante”.<sup>30</sup> En *Geopolitique*, Ancel aborda los aspectos que hasta ese momento trataba la *Geopolitik* alemana, gracias a las aportaciones de Ratzel, Maull, Haushofer y la *Zeitschrift für Geopolitik*, hace una revisión de la historia de la *frontière* y su relación con el espacio, así como diversos aspectos del concepto de *nation*, ambos términos típicos de la *Geopolitik*.

Poco después, en Estados Unidos, y gracias a los trabajos de geógrafos alemanes refugiados en aquel país, desde 1941 se escribieron y publicaron

Jean Gottman, *op. cit.*, p. 61.

En 1938 publicó su libro *Geographie des frontières*, con orientación geopolítica.

Pierre Gallois, *Geopolitique. Les voies de la puissance*, Fondation des Études de Defense Nationale-Plon, París, 1990, p. 29.

obras relacionadas con el pensamiento de Haushofer y con la *Geopolitik*, información que las cúpulas políticas y militares estadounidenses utilizaron para comprender los fundamentos geopolíticos del proyecto nazi.

Sin embargo, desde 1926, la Escuela Politécnica de Rio de Janeiro fue tal vez la primera institución latinoamericana que se incorporó al estudio de la *Geopolitik*,<sup>31</sup> y la primera obra se publicó en 1933, titulada *Problemas do Brasil. Estrutura geopolítica. O espaço*, escrita por el profesor Everardo Backheuser, siendo por ello el primer eslabón de la escuela geopolítica no europea en el mundo. En Japón, en 1925 se tradujo al japonés la obra de Kjellén, y comenzó el estudio de la Geopolítica en la Universidad de Tokio.<sup>32</sup>

Un caso destacado de la génesis de la escuela geopolítica estadounidense es el alemán Hans W. Weigert, refugiado en Estados Unidos desde 1938, año en el que se incorporó como docente al *Trinity College* en Chicago; en 1942 publicó su obra *Generals and Geographers: The Twilight of Geopolitics*, básico en el estudio de este campo de estudios de los principales planteamientos del general Haushofer y para la creación de la escuela geopolítica estadounidense. En esta obra magna del estudio de la Geopolítica, Weigert describe los conceptos y las ideas centrales de los autores clásicos, además de que reconoce la genialidad de Karl Haushofer como el artífice de los principales postulados de este campo, y lo exime de toda responsabilidad por el uso que la Alemania nazi hizo de sus postulados.

Robert Strausz -Hupé, geopolitólogo estadounidense de origen austriaco, publicó en 1942 su libro *Geopolitics: The Struggle for Space and Power*, en el cual señaló lo siguiente:

Las enseñanzas de este estudio les permitía definir una política y practicar el arte del gobierno como un estratega domina el arte de la guerra. Así, la geografía es la materia prima a la que el hombre de Estado con talento da forma para ejercer su arte (...). La geografía es el factor que menos varía de todos los que entran en la elaboración de una política (...) las ambiciones dinásticas que hicieron la historia de

Anselmo Martins de Souza, Rita de Cássia y Silvio Carlos Bray, "Geografia e Geopolítica na formação nacional brasileira: Everardo Adolpho Backheuser" en *Do Natural, do Social e de suas interações: visões geográficas*, disponible en <http://www.rc.unesp.br/igce/geografia/pos/downloads/2002/geografia.pdf>, p. 110. De acuerdo con los autores, la obra de Everardo Backheuser, *A estrutura política do Brasil. Notas prévias*, publicada en 1926, muestra contenido geopolítico.

Keiichi Takeuchi, "Japanese Geopolitics in the 1930s and 1940s" en Klaus Dodds y David Atkinson (eds.), *Geopolitical Tradition. A Century of Geopolitical Thought*, Routledge, Londres y Nueva York, 2000, p. 72. En su obra *Geografía política. Verdades y falacias de fin de milenio*, Nuestro Tiempo, México, 1996, en la p. 142, Graciela Uribe Ortega sostiene que algunos autores argentinos y guatemaltecos, así como asiáticos, africanos y europeos, incluyendo un hawaiano, participaron de alguna forma en la revista alemana.

Europa pasaron a ser anacrónicas en una generación (...) los movimientos revolucionarios (...) que barrieron el mundo se fueron olvidando con el paso del tiempo (...) pero los contornos de las tierras, las llanuras, las montañas, los océanos y los valles permanecen siendo sustancialmente los mismos. Y los conflictos entre Estados cuyas causas son de orden geográfico se prolongan mucho más allá que otros antagonismos internacionales.<sup>33</sup>

Esta especie de definición observa, en su primera parte, una cercanía en sus variables con el sentido clásico de la *Geopolitik* como guía del estadista, basado en el conocimiento geográfico, para las decisiones políticas y para conducir los hilos del Estado. Strausz-Hupé, sin comprometerse con una definición,<sup>34</sup> sostiene que *Geopolitics* nos dice cómo es el poder y cómo se usa,<sup>35</sup> y con una perspectiva más bien política,<sup>36</sup> estudió las ideas de Haushofer. Strausz-Hupé fue mentor de varios universitarios que alcanzaron los más altos cargos en el gobierno de Estados Unidos en la posguerra.

Obviamente, el pensamiento geopolítico estadounidense tiene antecedentes que se adhieren y confluyen en el cuerpo conceptual y teórico de la escuela formada en los primeros años de la Segunda Guerra Mundial. Por ejemplo, James Monroe, presidente de Estados Unidos, que en diciembre de 1823 pronunciara ante el Congreso de su país su famosa doctrina que lleva su apellido, fue considerado por Haushofer como el primer geopolítico y su doctrina el primer esquema geopolítico del mundo,<sup>37</sup> aunque existen otros más como el Destino Manifiesto (1840), el Corolario Roosevelt (1905), los 14 Puntos de Wilson (1918) y otros precedentes que forman parte del pensamiento geopolítico estadounidense. Pero es importante señalar que autores como Ellen Churchill Sample, Ellsworth Huntington, Isaiah Bowman<sup>38</sup> y Derwent Whittlesey,<sup>39</sup> en su tiempo geógrafos reconocidos, son los referentes inmediatos de la escuela geopolítica estadounidense, fundamentales incluso para el estudio de la Geopolítica como campo de estudio. Todos ellos merecen un lugar preponderante en los estudios geopolíticos en Estados Unidos y el mundo.

Pierre Gallois, *op. cit.*, p. 30.

Jorge Atencio, *op. cit.*, p. 28.

Robert Strausz-Hupé, "It's Smart to be Geopolitical" en *The Saturday Review of Literature*, February 6, 1943, p. 4.

*Ibidem*, p. 69.

Jorge A. Vivó Escoto, *op. cit.*, p. 19.

Isaiah Bowman publicó en octubre de 1942 su trabajo titulado "Geography versus Geopolitics" en *Geographical Review*, en el que califica a la Geopolítica como pseudociencia alemana.

En esos inicios de la escuela geopolítica estadounidense destaca la obra *German Strategy of World Conquest*, publicada en 1942, coordinada por Derwent Whittlesey, Charles Colby y Richard Hartshorn.

Por ejemplo, Nicholas Spykman, geógrafo estadounidense de origen holandés, en su obra *America Strategy in World Politics* (1942), hizo aportaciones importantes a la formación del pensamiento geopolítico estadounidense, siendo el más influyente en las esferas gubernamentales. Pierre Gallois distingue al menos tres significados que Spykman da al término Geopolítica: 1) asociada con la escuela histórico-filosófica del III Reich; 2) sinónimo de geografía política; y 3) como estudio y planificación de una política de seguridad.<sup>40</sup> Spykman, quien estudió los preceptos geopolíticos de Haushofer, definió la geopolítica como “el planteamiento de la política de seguridad de un Estado, en términos de sus factores geográficos”,<sup>41</sup> idea que está orientada a la política de seguridad del Estado, y que cimentó el pensamiento geopolítico estadounidense con esa perspectiva.

El geopolitólogo estadounidense vislumbró a Estados Unidos como potencia hegemónica mundial, con poder suficiente para imponer su ley tanto al interior como al exterior, que garantizara su protección y defensa ante las amenazas del enemigo comunista de la posguerra. Para Spykman el objetivo central de la política exterior de Estados Unidos debía ser la preservación de la integridad territorial y la independencia política, y sugirió formularla sobre los criterios de su posición geográfica en el mundo y de poder político que garantizaran la supervivencia del Estado y de la nación estadounidense.<sup>42</sup> Sus postulados fueron decisivos en la formulación de la Doctrina de Seguridad Nacional (marzo de 1947) de Estados Unidos.

Con el argumento de la amenaza comunista sobre el Continente Americano, el gobierno estadounidense emprendió una serie de medidas políticas, militares y económicas tendientes a controlar América Latina, su zona de influencia, y establecer un perímetro de seguridad insular y marítima. Una de estas acciones fue la creación en 1946 de la Escuela de las Américas, ubicada en Panamá, con la finalidad de convertir a las fuerzas armadas de los países latinoamericanos en instrumentos de control al interior de cada uno de ellos, en el contexto de la Guerra Fría, y fortalecer así la seguridad hemisférica.

Como colofón de esta tendencia geopolítica estadounidense, está *Politics Between Nations. The Struggle for Power and Peace*, de Hans Morgenthau (1948), obra que aún requiere de un estudio minucioso sobre las similitudes entre sus conceptos y los de la *Geopolitik* (incluso de la *Geopolitics* en formación), y que

Pierre Gallois, *op. cit.*, p. 31.

Antonio Cavalla, Jorge Chateaux y revista *Principios, La Geopolítica y el fascismo dependiente*, Casa de Chile en México, México, 1978, p. 56.

*Ibidem*, p. 37. Véase también Francis Sempa, “Spykman’s World”, disponible en [http://www.unc.edu/depts/diplomat/item/2006/0406/sempr/sempr\\_spykman.html](http://www.unc.edu/depts/diplomat/item/2006/0406/sempr/sempr_spykman.html), consultado el 9 de febrero de 2012.



exhibe el estigma negativo que pesó sobre ella en la opinión pública estadounidense durante los años de la guerra, definiéndola de la siguiente manera: “(...) una pseudociencia que eleva el factor geográfico hasta un absoluto que se supone determinante del poder y, por consiguiente, del destino de las naciones (...)”.<sup>43</sup> Es una noción que se suma a la tendencia de rechazo público que dominó en Estados Unidos el pensamiento estratégico y político en la posguerra, aunque en los círculos gubernamentales y militares estadounidenses continuó cultivando su estudio y su potencial aplicativo.

La teoría de la contención fue esbozada por George Kennan en su trabajo “Las fuentes del comportamiento soviético”, publicado en julio de 1947 en la revista *Foreign Affairs*, firmado con el seudónimo “X”. Las raíces de esa doctrina provienen de las ideas geopolíticas de Nicholas Spykman, a su vez provenientes del modelo del *Pivot Area* (posteriormente *Heartland*) de Mackinder, dando con ello forma al mundo de la segunda mitad del siglo XX.<sup>44</sup>

A partir de la perspectiva geopolítica estadounidense, soportada principalmente en el propósito de garantizar la seguridad nacional, en América Latina y el Caribe se crearon “clones” de la doctrina estadounidense,<sup>45</sup> cuyos

El área pivote (1904), de John H. Mackinder



Hans Morgenthau, *La lucha por el poder y por la paz*, Sudamericana, Buenos Aires, 1963, p. 216.

La contención del comunismo comenzó a operar desde mediados de 1947, cuando el presidente estadounidense Harry S. Truman solicitó recursos económicos y militares al Congreso para auxiliar a los gobiernos de Grecia y Turquía a afrontar la amenaza soviética sobre ellos, dando inicio a la Guerra Fría. Véase Gearóid Ó Tuathail, Simon Dalby y Paul Routledge, *op. cit.*, p. 24.

Graciela Uribe Ortega, *op. cit.*, pp. 149-150.

mandos superiores militares recibieron instrucción en contrainsurgencia para garantizar el orden interno y combatir las ideologías y los movimientos armados, y fueron preparados en seguridad hemisférica<sup>46</sup> ante la amenaza comunista, alejadas de los genuinos intereses de las naciones latinoamericanas. Los regímenes militares de América Latina de los años sesenta, setenta y ochenta del siglo xx, el desmantelamiento de los Estados nacionales y el saqueo de sus riquezas naturales responden a este prisma geopolítico.

El fin de la Guerra Fría propició una nueva reflexión sobre la Geopolítica, su significado y su rol en la historia del siglo xx. En la actualidad se reconfiguran nuevos prismas de estudio de la geopolítica que han propiciado nuevas propuestas de enfoque como *Critical Geopolitics*, *Modern Geopolitics*, *Postmodern Geopolitics*, *Contemporary Geopolitics*, Nueva Geopolítica, Geopolítica del caos o Geopolítica de la complejidad. También se encuentran muchos esfuerzos de análisis que intentan explicar la dinámica mundial con un enfoque geopolítico. No obstante, no olvidemos que, en virtud de su origen y evolución como campo de estudio disciplinario, la Geopolítica encuentra sus raíces y bases epistemológicas en los autores clásicos de fines del siglo xix y principios del

y, sobre todo, en la *Geopolitik*.

### Pioneros del estudio de la Geopolítica en México

México tiene únicamente dos pioneros mexicanos, ambos profesores universitarios, que reflexionaron y escribieron sobre la Geopolítica: el geógrafo Jorge A. Vivó Escoto (1943), y el ingeniero-antropólogo Alberto Escalona Ramos (1959). El primero de ellos en el cenit de la guerra, y el segundo en momentos en los que la contienda geopolítica entre las grandes potencias preparaba el camino hacia una guerra nuclear. En ese contexto México quedó encerrado en la órbita de los intereses del coloso occidental que, además de su proyecto de dominación mundial, es su vecino en términos geográficos. El consejo geopolítico de estos autores mexicanos quedó confinado a las aulas de la Universidad, mientras que los esquemas y criterios de las grandes potencias ocuparon un lugar preponderante en la segunda mitad del siglo xx.

El concepto de seguridad hemisférica es central en la escuela geopolítica estadounidense, y está vinculado con el concepto de “hemisferio americano”. Para conocer los fundamentos geopolíticos de este concepto, véase el trabajo de Hans Weigert, “El ‘hemisferio occidental’ y el ‘perímetro de defensa’ de los Estados Unidos” en Augusto B. Rattenbach, *Antología geopolítica*, Pleamar, Buenos Aires, 1985, pp. 133-159.

Jorge A. Vivó Escoto, geógrafo y antropólogo de origen cubano y profesor de la Escuela Nacional Preparatoria y de la Escuela Normal Superior de la Facultad de Filosofía de la Universidad Nacional, publicó en 1943 *La geopolítica. Sobre la necesidad de dar una nueva organización a la geografía política del Caribe*, en la que sostiene que la guerra había brindado la oportunidad de conocer la aplicabilidad de la geografía. Para él, la geopolítica es un movimiento impulsado por el nazismo e inspirado intelectualmente por Karl Haushofer, general alemán retirado y profesor universitario a quien se le atribuye la escritura del capítulo xiv de *Mein Kampf* de Adolfo Hitler, aunque reconoce que geopolítica y nazismo no son equivalentes.

El profesor universitario concibió al mundo de la primera posguerra con dos visiones de organización: por un lado, dividido en Estados nacionales, como sucedió con Europa a propuesta de *Lord Curzon* y, por el otro, una región formada en 1917, la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas, que prefirió la unión antes que la fragmentación. La Segunda Guerra Mundial propició una tendencia a la unidad, a través de la formación de grandes federaciones, que hizo pensar en una organización para la paz.

Este esfuerzo fue aislado y su pensamiento geopolítico diluido, aunque después de su obra de 1943 como geógrafo, docente e investigador en la universidad se dedicó hasta el final de su vida a desarrollar la Geografía, la Geografía económica y la Geografía política de México. Pero no hubo continuidad en los esfuerzos, tal vez porque la prohibición en el estudio y uso del concepto Geopolítica impuesta en Europa tuvo eco en México. En 1979 Vivó Escoto publicó el trabajo “La Geopolítica y sus relaciones con la Geografía y la Geociencia”, en donde la define como “(...) una ciencia que estudia las relaciones que existen entre la Tierra y las instituciones políticas”.<sup>47</sup>

Por otro lado, como un eslabón del estigma que pesa sobre la Geopolítica, el geógrafo español Leonardo Martín Echeverría, también profesor y fundador de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), concibió la Geopolítica como una contemplación parcial y viciosa de la Geografía Política, tergiversada por los geógrafos alemanes para sus irrefrenables ansias de riqueza y dominio.<sup>48</sup>

Hasta 1959 el estudio de la Geopolítica en México volvió a tener un nuevo impulso, esta vez decisivo, en virtud de la obra *Geopolítica mundial y Geoeconomía*, escrita por el ingeniero y arqueólogo Alberto Escalona Ramos y publicada de manera póstuma al año de su fallecimiento, en cuyo contenido

Jorge A. Vivó Escoto, “La Geopolítica y sus relaciones con la Geografía y la Geociencia” en *Anuario de Geografía*, Facultad de Filosofía y Letras-UNAM, 1979, p. 249.

L. Martín Echeverría, *Geografía humana (economía política)*, 15ª ed., Esfinge, México, 1984, p. 12.

desarrolla ampliamente los argumentos históricos, geográficos y políticos de carácter mundial, que dan soporte a sus planteamientos geopolíticos y geoeconómicos. El también profesor universitario y fundador de la entonces Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM define la Geopolítica de la siguiente manera:

(...) es la ciencia y arte o técnica de la aplicación del conocimiento de los factores geográficos, políticos e históricos, en acción recíproca y conjunta, para el dominio político del espacio (con todo lo que tal dominio implique en lo económico, social y cultural), previendo y aprovechando –como es propio de toda ciencia y técnica– las desigualdades de efectos que éste pueda causar debido a la desigualdad de acción de cada una y de todas estas causas justas (...).<sup>49</sup>

Después de este libro, prácticamente el estudio de la geopolítica en México quedó interrumpido, hasta que en los años ochenta hubo nuevos esfuerzos realizados por profesores de la UNAM, apoyados con algunas fuentes estadounidenses, sudamericanas y francesas, pero que no lograron catalizar la formación de una escuela geopolítica mexicana. Aún hace falta mucho trabajo al respecto, sobre todo en cuanto a la construcción de los cimientos sobre los que deberá erigir el edificio de la Geopolítica de México.

## Conclusiones

En pleno siglo XXI, los postulados originales de la Geopolítica, básicamente concentrados en los espacios superficiales del mundo, terrestres y marítimos, tendrán que incorporar las dimensiones aérea y submarina, y tal vez considerar el espacio ultraterrestre como dominios de la Geopolítica. Sin embargo, con los elementos básicos desarrollados por los autores clásicos de la Geopolítica, hoy podemos comprender el mundo dinamizado por una confrontación entre escuelas geopolíticas, sobre todo de las potencias globales, que proyectan sus intereses sobre todos los espacios geográficos del planeta, cuyos mandos gubernamentales parecen fincar sus expectativas para este siglo XXI en criterios y elementos geopolíticos.

Así, si bien es cierto que tanto la escuela geopolítica nazi como la estadounidense identificaron sus propios antecedentes de carácter geopolítico, también es cierto que el punto de referencia de los estudios es el momento de

<sup>49</sup> Alberto Escalona Ramos, *Geopolítica mundial y Geoeconomía*, Ateneo, México, 1959, p. 59.

la creación del término en 1916, en plena guerra mundial, y que los fundamentos conceptuales y teóricos de la Geopolítica se plantean en la última década del siglo XIX (Mahan y Ratzel) y las dos décadas iniciales del siglo XX (Mackinder y Kjellén); asimismo, su edificación epistemológica se debe al talento de Karl Haushofer y el grupo de profesores que colaboró con él.

Esto se debe precisamente a que los estrategas de los países en guerra entre 1939 y 1945 (Segunda Guerra Mundial), principalmente estadounidenses, descubrieron el gran valor estratégico que tenían los principios geopolíticos para el proyecto hitleriano y su extraordinario potencial como doctrina de dominación mundial. De esta forma, cada Estado tiene sus propias circunstancias, criterios y códigos, sus propias expectativas de futuro y, por ende, su propia forma de entender, construir y desarrollar su pensamiento geopolítico. Cada Estado tiene su geopolítica, por lo que pudieran existir tantas geopolíticas como Estados en el mundo, aunque sólo algunos de ellos hayan cultivado y practicado su política sobre los preceptos geopolíticos.

Por ello, agrupar las escuelas geopolíticas en esquemas “regionales” por rasgos históricos, geográficos y culturales más o menos comunes, como la anglosajona (estadounidense y británica), europea (alemana, francesa, española, italiana), latinoamericana (brasileña, argentina, chilena, colombiana, mexicana), asiática (rusa, japonesa, china), etc., nos hace caer en imprecisiones de interpretación de los preceptos geopolíticos fundamentales de cada una de ellas y complica su estudio, pues el pensamiento geopolítico brasileño no coincide ni en tiempo ni en forma con el pensamiento geopolítico argentino ni el chileno, o en Europa no es posible encontrar coincidencias comunes entre la escuela francesa, la española y la italiana, aunque hayan abrevado de las mismas fuentes. No olvidemos que antes de la aparición de las distintas corrientes de pensamiento geopolítico que surgieron a partir de la Segunda Guerra Mundial, la *Geopolitik* emergió y su cuerpo doctrinario fundamental fue formulado en Múnich, en una serie de publicaciones que articularon el armazón de la Geopolítica en su sentido clásico y universal, y que debería ser el referente epistemológico básico de las nuevas interpretaciones, revisiones y actualizaciones.

La obra realizada por Jorge A. Vivó Escoto es fundamental por sus reflexiones en torno al significado de la Geopolítica y sus postulados durante la guerra, y la obra de Alberto Escalona Ramos representa un gran esfuerzo por formar conciencia sobre la importancia de la perspectiva geopolítica (y geoeconómica) en la formulación y el ejercicio de una política de Estado. Lamentablemente sus planteamientos se quedaron en los anaqueles del olvido, con lo que el Estado mexicano perdió una gran oportunidad para formular las bases y criterios geopolíticos acorde con los tiempos, en tanto que las grandes

potencias, convencidas de la enorme importancia formativa y aplicativa de este pensamiento, lo cultivaron y se hicieron aconsejar por sus expertos. Así, alejado de dicha visión, el Estado mexicano ha sido sólo un escenario del juego geopolítico mundial, de la presión perenne de los intereses estadounidenses y de la constante pugna entre poderes extranjeros.

### Bibliografía

- Atencio, Jorge, *Qué es Geopolítica*, 4ª ed., Pleamar, Argentina, 1982, 383 pp. Brügge-meier, Franz -Josef *et al.*, *How Green were the Nazis? Nature, Environ-ment, and Nation in the Third Reich*, Ohio University Press, Estados Unidos, 2005, 287 pp.
- Cavalla, Antonio, Chateaux, Jorge y revista "Principios", *La Geopolítica y el fascismo dependiente*, Casa de Chile en México, 1978, México, 220 pp.
- Cavalla Rojas, Antonio, *Geopolítica y seguridad nacional en América*, Coordinación de Humanidades-UNAM, México, 1979, 473 pp.
- Dodds, Klaus y Atkinson, David (eds.), *Geopolitical Tradition. A Century of Geopolitical Thought*, Routledge, Londres y Nueva York, 2000, 416 pp.
- Dodds, Klaus, *Geopolitics. A Very Short Introduction*, Oxford University Press, Estados Unidos, 2007, 182 pp.
- Echeverría, L. Martín, *Geografía humana (economía política)*, 15ª ed., Esfinge, México, 1984, 425 pp.
- Escalona Ramos, Alberto, *Geopolítica mundial y Geoeconomía*, Ateneo, México, 1959, 509 pp.
- Flint, Colin, *Introduction to Geopolitics*, Routledge, Nueva York, 2006, 237 pp. Gallois, Pierre, *Geopolitique. Les voies de la puissance*, Fondation des Études de Defense Nationale-Plon, París, France, 1990, 474 pp.
- Glassner, Martin, *Political Geography*, John Wiley & Sons, Inc. Estados Unidos, 1993, 656 pp.
- González Aguayo, Leopoldo, "La geopolítica y el poder" en *Relaciones internacionales*, núm. 61, enero-marzo 1994, FCPYS-UNAM, México, pp. 67-76.
- Gottman, Jean, *La politique des États et leur géographie*, Librairie Armand Colin, París, 1952, 228 pp.
- Herwig, Holger H., "Geopolitik: Haushofer, Hitler and Lebensraum" en *Journal of Strategic Studies*, vol. 22, issue 2-3, 1999.
- Hitler, Adolf, *Mi lucha*, Universo, Quito, 1925, 244 pp.

Lacoste, Yves, *La Geografía: un arma para la guerra*, Anagrama,  
Barcelona, 1977, 156 pp.

- López Montero, María Elena (coord.), *La política exterior de los gobiernos de la alternancia política en México*, Facultad de Estudios Superiores Acatlán-UNAM, México, 2009, 201 pp.
- Martins de Souza, Anselmo, De Cássia, Rita y Bray, Silvio Carlos, "Geografía e Geopolítica na formação nacional brasileira: Everardo Adolpho Backheuser" en *Do Natural, do Social e de suas interações: visões geográficas*, disponible en <http://www.rc.unesp.br/igce/geografia/pos/downloads/2002/geografia.pdf>.
- Morgenthau, Hans, *La lucha por el poder y por la paz*, Sudamericana, Buenos Aires, 1963, 763 pp.
- Nogué Font, Joan y Ruffí, Joan Vicente, *Geopolítica, identidad y globalización*, Ariel, España, 2001, 247 pp.
- Tuathail, Gearóid, Dalby, Simon y Routledge, Paul (eds.), *The Geopolitics Reader*, Routledge, Londres y Nueva York, 1998, 327 pp.
- Parker, Geoffrey, *Western Geopolitical Thought in the Twentieth Century*, Taylor Francis, Gran Bretaña, 1985, 199 pp., disponible en [http:// books.google.com . mx/books?id=FsAOAAAAQAAJ&pg =PA51&hl=es& source=gbs\\_toc\\_r&cad=4#v=onepage&q&f=false](http://books.google.com.mx/books?id=FsAOAAAAQAAJ&pg=PA51&hl=es&source=gbs_toc_r&cad=4#v=onepage&q&f=false)).
- Rattenbach, Augusto B., *Antología geopolítica*, Pleamar, Buenos Aires, 1985, 190 pp.
- Sempa, Francis, "Spykman's World", disponible en [http://www.unc.edu/depts/diplomat/item/2006/0406/semp/sempa\\_spykman.html](http://www.unc.edu/depts/diplomat/item/2006/0406/semp/sempa_spykman.html).
- Strausz-Hupé, Robert, "It's Smart to be Geopolitical" en *The Saturday Re-view of Literature*, February 6, 1943, Estados Unidos, 482 pp.
- Steuckers, Robert, *Rudolf Kjellen (1864-1922)*, disponible en [http:// foster.20megsfree.com/522.htm](http://foster.20megsfree.com/522.htm).
- Taylor, Peter y Flint, Colin, *Geografía política. Economía-mundo, Estado-nación y localidad*, Trama Editorial, Madrid, 2002, 447 pp.
- Uribe Ortega, Graciela, *Geografía política. Verdades y falacias de fin de milenio*, Nuestro Tiempo, México, 1996, 319 pp.
- Vesentini, José William, *Novas geopolíticas. As representações do século XXII*, 4ª ed.. 1ª reimp., Contexto, São Paulo, 2007, 125 pp.
- Vicens Vives, Jaume, *Geopolítica*, reimp. de la 2ª ed., Barcelona, Vicens-Vives, 1961, 242 pp.
- Vivó Escoto, Jorge A., *Geopolítica. Sobre la necesidad de dar una nueva organización a la geografía política del Caribe*, Jornadas - 3, Centro de Estudios Sociales, El Colegio de México, México, 1943, 90 pp.



Souza Arcassa De, Wesley y Cirino Mourão, Paulo Fernando, “Karl Haushofer: a geopolitik alemã e o III Reich” en *Geografia em Atos*,

Departamento de Geografia da FCT/UNESP, Presidente Prudente, núm 11, vol. 1, enero-junio 2011, pp. 1-14, disponible en <http://revista.fct.unesp.br/index.php/geografiaematos/article/viewFile/249/arcassa>.

## COMENTARIO

# La Geopolítica como “ciencia del Estado”: el mundo del general Haushofer

Heriberto CAIRO  
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología  
Universidad Complutense de Madrid  
hcairoca@cps.ucm.es

### REFERENCIA NORMALIZADA

Cairo, Heriberto (2011) “La Geopolítica como «ciencia del Estado»: el mundo del general Haushofer”. Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder, vol. 3, núm. 2, 337-345.

### Introducción

Los practicantes de la Geopolítica alemana de entreguerras adoptaron, con mayor o menor fidelidad, la definición dada por el autor que acuñó el término, el politólogo sueco Kjellén —profesor de Gobierno en la Universidad de Göteborg—, que consideraba que la Geopolítica estudiaba “la influencia de los factores geográficos, en la más amplia acepción de la palabra, sobre el desarrollo político en la vida de los pueblos y Estados” (cit. en Hennig y Körholz, 1938 [1977: ix]).

Esta definición ampliaba el horizonte que había establecido Mackinder<sup>1</sup> y, a la vez, centraba el objeto de estudio: la Geopolítica no se ocuparía sólo de las relaciones externas de los Estados, sino de todas las actividades del mismo, y, por otro lado, adoptaría una perspectiva ultradeterminista centrada en el estudio de la influencia del medio sobre la acción política.

La obra fundamental de Rudolf Kjellén (1916), *El Estado como forma de vida*, manifiesta una concepción darwinista del Estado con respecto al medio. Considera, más allá de las metáforas de Friedrich Ratzel, que el Estado es realmente un organismo viviente, cuya evolución sólo se podría entender a partir del estudio de su relación con el medio.

---

Ver su artículo seminal reproducido en esta revista (Mackinder, 2010) y el comentario al mismo (Cairo, 2010).

Kjellén desarrolla la disciplina en el contexto de una crítica a la Ciencia Política de la época, que en su opinión, había estado demasiado tiempo en manos de juristas que concebían fundamentalmente el Estado como una creación de la ley, por lo que había que “recubrir el esqueleto legal con carne y sangre socio-geográfica” (véase Holdar, 1992). Habría que proceder de esta forma porque la naturaleza del Estado sería, ante todo, poder y la ley debería estar subordinada al mismo. El edificio de la Ciencia Política que diseña Kjellén se compone de cinco campos de estudio que son, de mayor a menor importancia, la Geopolitik, que se ocupa del estudio de la organización política del territorio del Estado, la Demopolitik, que estudia la población del Estado, la Oekopolitik, que examina los recursos económicos del Estado, la Sociopolitik, que investiga la estructura social del estado, y la Kratopolitik, cuyo objeto es la constitución y la organización gubernamental.

La Geopolitik ha de determinar cuál es el área natural del Estado, pues ésta es la forma óptima de vida del mismo, del mismo modo que la Oekopolitik, por ejemplo, ha de esforzarse en mostrar las vías para alcanzar la autarquía, que sería la forma óptima de vida del Estado en el terreno económico.

El ultradeterminismo ambiental y la consideración omnicomprendiva del objeto de la Geopolítica son, entonces, dos de las características principales de lo que se pretendió “ciencia del Estado”<sup>2</sup> y terminó en “perversión geográfica”<sup>3</sup>. Una disciplina que se desarrolló principalmente en la Alemania de entreguerras, vinculada fundamentalmente con la figura del general Haushofer<sup>4</sup>, y que, según sus practicantes había de diseñar las políticas, tanto exteriores como interiores del “Estado-organismo”, a partir de las condiciones geográficas en las que desenvolvía su “vida”, intentando desarrollar su “sentido del espacio” (Raumsinn), ya que sólo aquellos Estados que lo poseyeran podrían “crecer” y “sobrevivir”. En otras palabras, se trata de:

El conocimiento de los caracteres duraderos, determinados por la tierra y ligados al suelo, que caracterizan la formación, el mantenimiento y la desaparición de la potencia en el espacio; se trata de una adquisición preliminar necesaria, de una propedéutica, de una escuela preparatoria para todos los que quieran practicar este arte [de la política pura]” (Haushofer, 1931 [1986: 102]).

La Geopolítica alemana se va a desarrollar fundamentalmente en el período que va entre la Primera y la Segunda Guerra mundial. Algunos autores se refieren a esta

---

Como señala Oya (1971: 92), los practicantes de la Geopolitik la consideraban una Staatswissenschaft (ciencia del Estado), en tanto que estudiaba las condiciones geográficas en las que se desarrollaba la “vida” del Estado-organismo y prescribía su actuar político.

<sup>3</sup> Valga como muestra la de uno de sus ocasionales practicantes, Troll —olvidándose de que lo había sido, como apunta Korinman (1990: 327)—, que haciendo balance de la Geopolitik señala que aunque fue originalmente una derivación de la Geografía, más tarde se corrompió su carácter científico.

<sup>4</sup> La vida y obra de Haushofer es tratada en forma muy amplia por Jacobsen (1979).

corriente teórica utilizando el vocablo alemán Geopolitik, a fin de acentuar la especificidad de un enfoque que rechazan por estar al servicio del proyecto político nacionalsocialista, e intentar separarlo de una Geopolítica científica no contaminada. Pero esta distinción es discutible, ya que toda Geopolítica se subordina o, al menos, intenta colaborar con el poder político.

### 1. Haushofer y su obra

La Geopolitik no fue sólo ocupación de politólogos, como Kjellen, o geógrafos, como Obst o Maull, sino que militares, historiadores y otros profesionales desempeñaron un papel importante en la conformación e influencia de esta corriente intelectual. Pero quizás sea el mayor general Karl Haushofer el más conocido.

Nacido en Munich en 1869, se incorpora al ejército bávaro en 1887. Profesor en la Academia de Guerra, cuando terminó la Primera Guerra Mundial, en la que participó activamente, era coronel. Poco después defiende una tesis doctoral sobre Las líneas directrices de la evolución geográfica del Imperio japonés 1854-1919 (*Grundrichtungen in der geographischen Entwicklung des japanischen Kaiserreiches 1854-1919*), siendo nombrado poco después, en 1921, encargado de cátedra en el Instituto de Geografía de la Universidad de Munich, donde permanecerá hasta 1939. Desde 1919 está ligado por una estrecha amistad con Rudolf Hess, y se vincula al Tercer Reich institucionalmente en tanto que presidente de la Academia Alemana (*Deutsche Akademie*) o miembro de la Sociedad para la Germanidad en el Extranjero (*Volksbund für das Deutschtum im Ausland*), y sus obras tienen gran predicamento entre los jerarcas nazis. En 1924 se convirtió en el director de la revista Cuadernos de Geopolítica (*Zeitschrift für Geopolitik*), publicada en Munich hasta 1944, entre cuyos objetivos principales se encontraba examinar la situación geopolítica de Alemania en el mundo a fin de mejorarla. La revista alcanzó una gran difusión popular y se convirtió en la mayor plataforma de propaganda de la Geopolitik.

Haushofer desde el primer momento de su magisterio en Munich señaló que la falta de cultura geográfica de un pueblo que estuviera gobernado por juristas era la causa principal de la derrota en la Primera Guerra Mundial. Por el contrario, según él, los enemigos del Reich, los franceses y los anglosajones, habían comprendido bien la necesidad de conocer la geografía para gobernar con eficacia. Ratzel, el padre de la Geografía Política como disciplina académica, y Kjellen serían los inspiradores de un saber geográfico aplicado, la Geopolítica alemana, que respondía a esta necesidad.

Ya hemos dicho que los practicantes de la Geopolitik consideraban, evidentemente en la línea de Kjellén, la disciplina como una “ciencia del Estado” (*Staatswissenschaft*), en tanto que estudiaba las condiciones geográficas en las que se desarrollaba la “vida” del “Estado-organismo” y prescribía su acción política. En

este sentido, era tan necesario diseñar las políticas exteriores como interiores del Estado a partir de las condiciones geográficas en las que desenvolvía su “vida”, intentando desarrollar el “sentido del espacio” (Raumsinn). El “espacio vital” (Lebensraum) de cada Estado debía ser cuidadosamente protegido y, en caso de necesidad (por ejemplo, por crecimiento de la población), ampliado, llegando incluso a constituir grandes espacios: las Panregiones (Panregionen) o las “áreas económicas ampliadas” (Grosswirtschaftsraum), que integraban en un eje Norte-Sur regiones imperiales y espacios colonizados, supuestamente para mayor beneficio de sus diferentes partes.

En “Los fundamentos geográficos de la política exterior” aparecen con claridad varios de estos temas, en especial el del espacio vital.

## 2. El espacio vital

La incorporación de la expresión darwiniana “espacio vital” al vocabulario de la geopolítica y las relaciones internacionales se realizó de la mano de Friedrich Ratzel (1897), al que se le atribuye la fundación de la geografía política moderna. Aunque no proporcionó una definición expresa de “espacio vital” (Lebensraum), se puede inferir que lo consideraba como la región geográfica donde los organismos vivos existían. Y en la medida en que los Estados tendrían una naturaleza orgánica estarían vinculados a un espacio vital que formaría un todo indisoluble con la población: “Cierta número de personas está ligado al área del Estado, viven en su tierra, extraen su sustento de ella, y están por lo demás vinculados a ella a través de relaciones espirituales. Junto con este trozo de tierra forman el Estado” (Ratzel, 1896 [2011: 137]).

Bien es cierto, como han señalado ya numerosos autores, que la consideración del Estado como organismo es más bien metafórica en Ratzel, y él mismo señala las limitaciones de la misma. También es razonable admitir que su concepción sobre las relaciones interestatales no es directamente equivalente a la idea darwinista de “la lucha por la vida” (struggle for life), que se relacionaba con la que fue enunciada como ley básica de selección natural de la especie y supervivencia del más apto; incluso es debatible que se pueda adscribir dentro de la corriente de pensamiento que se conoce como darwinismo social, ya que no parece que considere que la “lucha por la existencia”. Pero no se puede negar ni olvidar que su obra constituye, háyalo querido él o no, una justificación política de la expansión de los Estados a costa de sus vecinos más pequeños o más débiles, porque para Ratzel los Estados no son realidades estáticas, “muertas”, sino que se encuentran en continua evolución, esto es, “tienen vida”. En esta medida, los Estados compiten unos con otros por la ocupación de la mayor superficie terrestre posible, debido a la presión demográfica que soportan, y esa competición por el territorio conduce normalmente, aunque no necesariamente, a la guerra. No obstante, tanto en la competición pacífica como en

la disputa marcial los Estados deben igualar la extensión territorial de sus oponentes, a riesgo de desaparecer, ya que si un Estado no progresa o, lo que viene a ser lo mismo, no se expande, según la interpretación ratzeliana, decae y muere.

El determinismo ratzeliano se acentúa en alguno de sus discípulos, como Ellen Churchill Semple, que afirmaba la centralidad del espacio vital para entender las actividades humanas: “Una tierra es entendida por completo sólo cuando se estudia a la luz de su influencia sobre su gente, y un pueblo no puede ser entendido al margen del campo de sus actividades. Más aún, las actividades humanas son completamente inteligibles sólo en relación a las variadas condiciones geográficas que las han estimulado en diferentes partes del mundo” (1911: 51). Este tipo de explicaciones unicasuales pueden ser atractivas, pero no resisten bien los análisis empíricos; por ejemplo, la escasez de materias primas no impidió la industrialización de Japón ni la abundancia de ellas condujo a la del Congo, es decir, que hay muchos otros factores decisivos que hay que tener en cuenta a la hora de explicar por qué se desarrolla una actividad humana en un lugar y no en otro.

El caso es que la noción de espacio vital fue central en la Geopolítica alemana del período de entreguerras. Karl Haushofer y sus asociados desarrollaron un concepto mucho más agresivo que el de Ratzel ya desde un principio (por ejemplo, Haushofer et al., 1928), y llegaron a concebir el espacio vital como el ámbito necesario para la subsistencia y la seguridad de un pueblo. Existe una cierta controversia acerca de si la Geopolitik alemana, constituyó una continuación, aunque tergiversada, de la obra de Ratzel, o si por el contrario habría una ruptura o “corte epistemológico” entre ambas<sup>5</sup>. Es difícil tomar partido, pues hay argumentos poderosos a favor y en contra, pero aunque puedan existir intencionalidades diferentes entre la obra de Ratzel, de un carácter más universitario y analítico, y la mayor parte de la producción de la Geopolitik, más política y de divulgación “educativa”, es difícil evitar pensar que existe una cierta continuación que se manifiesta no sólo en la utilización de conceptos cuando menos similares, sino en su intención de “mejorar” la situación de Alemania en el mundo, en particular a través de la expansión imperialista, ya fuera ultramarina o en Europa.

En “Los fundamentos geográficos de la política exterior” Haushofer hasta tal punto consideraba necesario el espacio vital para el Estado que interpretaba que la mayoría de las guerras y la generalidad de los grandes conflictos políticos, desde los tiempos más remotos hasta nuestros días, siempre han sido provocados por el ansia de dar la tierra necesaria, el “espacio vital”, a los “pueblos sin espacio” (p. 332). En consecuencia, consideraba que la preservación o conquista del “espacio vital” debía ser la guía de cualquier política exterior de un Estado sano. La política exterior de alianzas debería regirse por el objetivo de asegurarlo, y, en este sentido, debería

---

Ver sobre el tema Raffestin, Lopreno y Pasteur (1995: 119-156).

estar por encima incluso de divergencias ideológicas, como demuestra sus recomendaciones respecto a la Unión Soviética (p. 335).

Otro punto importante a subrayar en este trabajo de Haushofer es que el espacio vital no coincide ni mucho menos con el territorio delimitado jurídicamente del Estado alemán, sino con la extensión de la cultura o del grupo étnico (p. 336). De este modo, no se trata de reivindicar sólo unas fronteras seguras que fortalezcan la autosuficiencia, sino de ganar un espacio vital que comprenda a la Nación y el Pueblo alemán. Si a este cóctel se le añade la “voluntad de poder” tomada prestada de Nietzsche (Raffestin, Lopreno y Pasteur, 1995: 143), ¡la expansión imperialista en Europa estaba servida!

### 3. La difusión de la Geopolitik alemana

Disciplinas de corte similar a la Geopolitik alemana se desarrollaron en la mayor parte de los Estados aliados y satélites del Tercer Reich. Destaca el caso de la Geopolítica italiana (Massi, 1986), que se desarrolló sobre la base de una tradición diferente a la alemana, la de la escuela triestina, y evidentemente no es una trasposición de la misma; del mismo modo que la colaboración de sus practicantes con el Gobierno fascista fue menor que la de sus colegas alemanes. Algunos autores también niegan el carácter determinista de la disciplina italiana; por ejemplo, en cuanto “ciencia de los espacios vitales” no habría utilizado este concepto en el sentido haushoferiano, sino en el ratzeliano, que no pondría el acento en la legitimación de la expansión del Estado sino en el carácter necesario del territorio para la supervivencia del mismo. Pero, en definitiva, la Geopolítica no era radicalmente diferente de la Geopolitik en sus bases, en sus objetivos y en su vinculación al Estado. También en Japón, aunque en menor medida que en Italia, ciertos círculos intelectuales cultivaron la Geoporitiku o Chiseigaku (Takeuchi, 1980).

Y España tampoco se vio libre de una Geopolítica fascista (Reguera, 1991), de la que participó el que fue luego respetado historiador, Jaime Vicens Vives (1940), cuya obra *España. Geopolítica del Estado y del Imperio*, tiene influencias directas de la Geopolitik alemana (Carreras i Verdaguer, 2010; Martínez Rigol y Moreno Redón, 2010). En los casos de España e Italia el discurso geopolítico está impregnado de “nostalgia de Imperio” (Raffestin, Lopreno y Pasteur, 1995: 157-241), uno por el Imperio romano circunmediterráneo y el otro por el Imperio americano y del Pacífico.

En general todas estas manifestaciones terminaron con la derrota de las potencias del Eje en la Segunda Guerra Mundial, incluso en aquellos países, como España, donde perduró una dictadura de carácter fascista. Sólo en América Latina —sobre todo, en el discurso vinculado de forma más estrecha con los estamentos militares de los diferentes países, cuya presencia e impacto político es mayor (Brasil, Argentina y Chile)— se produjeron “brotes” tardíos de estas teorías, en particu-



lar durante la época de las dictaduras militares de los años 1960 y 1970 (Child, 1979, 1985).

### Las críticas a la Geopolitik y la reafirmación de una Geopolítica realista en Estados Unidos

Durante la II Guerra Mundial y en el decenio posterior sobre todo, un buen número de geógrafos (Bowman, 1942; Dorpalen, 1942; Gyorgy, 1944, o Strausz-Hupé, 1942) asimiló la disciplina de la Geopolítica con la práctica de la escuela alemana, considerando, en general, que “va más allá del estudio objetivo de los factores geográfico-políticos y es una pseudo-ciencia aplicada con objetivos muy cuestionables” (Weigert et al., 1957: 5). Entonces, distinguirían esa despreciable “geografía de Estado”<sup>6</sup> de la respetable Geografía Política que, por el contrario, constituiría una auténtica ciencia. Pero ni la distinción ni la descalificación tienen mucho sentido. Por un lado, las investigaciones realizadas en otras subdivisiones de la Geografía Política como, por ejemplo, la Geografía Electoral han sido utilizadas para manipulaciones políticas —el caso del gerrymandering— sin que ello haya conducido a un rechazo de la misma. Por otra parte, a la luz de estudios realizados posteriormente (Bassin, 1987; Paterson, 1987), el carácter instrumental de la Geopolitik respecto al régimen nacionalsocialista alemán es cada vez más discutido, y no parece ajustarse a una controvertida realidad la versión que los primeros críticos formularon, en la que los ejércitos de Hitler eran poco menos que el brazo armado de los geopolíticos.

En cualquier caso, las críticas no impedían a autores como Strausz-Hupé o Weigert defender la necesidad de una geopolítica estadounidense: consideraban que “era elegante ser geopolítico, como señala Ó Tuathail (1996: 113). De hecho, se convirtió en “un instrumento de administración racional” que condujo a “la sociedad de la postguerra a nuevas guerras mundiales, tanto calientes (en Corea y Vietnam) como frías (luchando contra la conspiración comunista mundial)” (Ó Tuathail, 1996: 140).

La acción de los críticos estadounidenses de la década de 1940 que, como señala Spencer, cometieron la falacia de culpar a toda la Geopolítica por asociación con la utilización de la Geopolitik por el III Reich, provocó que “la mayor parte de una generación completa de geógrafos políticos [académicos] (...) rechazara no sólo el término «Geopolítica», sino también ese cuerpo de investigación que el término había comprendido previamente” (1988: 43). El razonamiento geopolítico quedó así

---

Farinelli (1983: 21 y ss.) usa la expresión para designar una Geografía “aristocrática”, que nacida en la segunda mitad del s. XVIII domina la disciplina hasta la Segunda Guerra Mundial.

durante varias décadas exclusivamente en manos de los “estados mayores” a los que se refería Lacoste (1976).

## Bibliografía

- Bassin, Mark (1987) “Race contra space: the conflict between German Geopolitik and national socialism”. *Political Geography Quarterly*, 6 (2), 115-134.
- Bowman, I. (1942) “Geography versus Geopolitics”. *Geographical Review*, 32, 646-658.
- Dorpalen, A. (1942) *The world of general Haushofer*. Nueva York: Farrar and Rinehart.
- Cairo Carou, Heriberto (2010) “Comentario: «El pivote geográfico de la historia», el surgimiento de la geopolítica clásica y la persistencia de una interpretación telúrica de la política global”. *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio poder*, 1 (2), 321-331.
- Carreras i Verdaguer, Carles (2010) “Jaume Vicens Vives y la geopolítica”. *Boletín de la Real Sociedad Geográfica*, CXLVI, 55-70.
- Child, Jack (1979) “Geopolitical thinking in Latin America”. *Latin American Research Review*, 14, 89-111.
- Child, Jack (1985) *Geopolitics and conflict in South America: Quarrels among neighbors*. Nueva York: Praeger.
- Farinelli, F. (1983) “Alle origini della geografia politica «borghese»”, en C. Raffestin (a cura di) *Geografia Politica: teorie per un progetto sociale*. Milán: Unicopli.
- Gyorgy, A. (1944) *Geopolitics – The new German science*. Berkeley: University of California Press.
- Haushofer, Karl (1986) *De la géopolitique*. París: Fayard (Prefacio de J. Klein e Introducción de H.-A. Jacobsen).
- Haushofer, K.; Obst, E.; Lautensach, H., y Maull, O. (1928) *Geopolitik: Die Lehre vom Staat als Lebenwesen*. Leipzig: Teubner.
- Hennig, R., y Körholz, L. (1938) *Einführung in die Geopolitik*. Leipzig/Berlín: B. G. Teubner (5ª ed) [traducción al castellano *Introducción a la geopolítica*. Buenos Aires: Pleamar, 1977].
- Holdar, Sven (1992) “The ideal state and the power of geography the life-work of Rudolf Kjellén”. *Political Geography*, 11 (3), 307-323.
- Jacobsen, Hans-Adolf (1979) *Karl Haushofer. Leben und Werk* (2 vols.). Boppard am Rhein: Harald Boldt Verlag.
- Kjellen, Rudolf (1916) *Staten som Lifsform*. Estocolmo: Hugo Gebers Förlag.
- Korinman, Michel (1990) *Quand l’Allemagne pensait le monde. Grandeur et décadence d’une géopolitique*. París : Fayard.

- Lacoste, Yves (1976) *La géographie, ça sert, d'abord, à faire la guerre*. París: F. Masperó [trad. al castellano por J. Jordá: *La geografía, un arma para la guerra*. Barcelona, Anagrama, 1977].
- Mackinder, Halford J. (2011) “El pivote geográfico de la historia”. *Geopolítica(s)*. *Revista de estudios sobre espacio y poder*, 1 (2), 301-319.
- Martínez Rigol, Sergi, y Moreno Redón, Sergio (2010) “La cartografía geopolítica de Jaume Vicens Vives, similitudes y diferencias con los coremas”. *Boletín de la Real Sociedad Geográfica*, CXLVI, 71-86.
- Massi, Ernesto (1986) “Geopolitica: dalla teoria originaria ai nuovi orientamenti2”. *Bollettino della Società Geografica Italiana*, 11, 3-45.
- Tuathail, Gearóid (1996) *Critical Geopolitics: The Politics of Writing Global Space*. Londres: Routledge.
- Oya, Jesús J. (1971) “La geopolítica como «ciencia del Estado» y como geografía”. *La Torre (Revista General de la Universidad de Puerto Rico)*, 73-74, 75-105.
- Paterson, J. H. (1987) “German geopolitics reassessed”. *Political Geography Quarterly*, 6 (2), 107-114.
- Raffestin, Claude, y Dario Lopreno y Yvan Pasteur (colaboradores) (1995) *Géopolitique et histoire*. Lausanne: Payot.
- Ratzel, Friedrich (1897) *Politische Geographie*. Munich: Oldenburg.
- Ratzel, Friedrich (1896) “Die Gesetze des räumlichen Wachstums der Staaten”. *Petermanns Geographische Mitteilungen*, 42, 97-107 [trad. al castellano por M. Díaz: “Las leyes del crecimiento espacial de los Estados. Una contribución a la Geografía científico-política”. *Geopolítica(s)*. *Revista de estudios sobre espacio poder*, 2 (1), 135-156].
- Reguera, Antonio (1991) “Fascismo y geopolítica en España”. *Geocrítica*, 94 [URL: <<http://www.ub.edu/geocrit/geo94.htm>> Visitado el 15 de julio del 2012].
- Semple, Ellen Churchill (1911) *Influences of Geographic Environment*. Londres: Constable.
- Spencer, Donald S. (1988) “A short history of geopolitics”. *Journal of Geography*, 87 (2), 42-47.
- Strausz-Hupé, R. (1942) *Geopolitics: The struggle for space and power*. Nueva York: Putman.
- Takeuchi, K. (1980) “Geopolitics and geography in Japan reexamined”. *Hitotsubashi Journal of Social Studies*, 12, 14-24.
- Vicens Vives, Jaime (1940) *España. Geopolítica del Estado y del Imperio*. Barcelona: Ediciones Yunque.
- Weigert, Hans W. et al. (1957) *Principles of political geography*. Nueva York: Appleton Century Crofts.

# Geografía política de las disputas de fronteras: cambios y continuidades en los discursos geopolíticos en América Latina (1990-2013)

Geografia política das disputas de fronteiras: mudanças e continuidades nos discursos geopolíticos na América Latina (1990-2013)

Political Geography of Border Disputes: Changes and Continuities in Latin American Geopolitical Discourse (1990-2013)

Heriberto Cairo Carou\*  
María Lois\*\*

Universidad Complutense de Madrid, Madrid – España

## Resumen

Este artículo presenta una reflexión acerca de los cambios y continuidades en el discurso sobre los conflictos fronterizos en América Latina, en el marco del nuevo orden geopolítico establecido tras el fin de la Guerra Fría. Después de revisar la literatura científica, se presenta un panorama de la evolución de aquellos diferendos activos alrededor de 1990 y se analizan los discursos geopolíticos. El fin de la Guerra Fría no habría tenido un gran impacto sobre los contenciosos latinoamericanos, los cuales están principalmente relacionados con un nacionalismo de énfasis territorial desarrollado por algunos estados. No obstante, el afianzamiento de regímenes democráticos ha supuesto un cambio con respecto al pasado, y el discurso dominante de la integración ha tenido efectos positivos sobre los diferendos ya mencionados.

**Palabras clave:** América Latina, discurso geopolítico, disputas fronterizas, geografía política, nacionalismo territorial.

## Resumo

Este artigo apresenta uma reflexão sobre as mudanças e continuidades no discurso sobre os conflitos fronteiriços na América Latina, na nova ordem geopolítica estabelecida após o fim da Guerra Fria. Depois de revisar a literatura científica, é apresentado um panorama de evolução das divergências existentes nos anos 1990 e, dessa forma, é analisado os discursos geopolíticos. O final da Guerra Fria não teria tido um grande impacto sobre as disputas conflituosas latino-americanas, as quais estão principalmente relacionadas a um nacionalismo de ênfase territorial desenvolvido por alguns estados. No entanto, a consolidação de regimes democráticos supõe uma mudança em relação com o passado, e o discurso dominante da integração tem efeitos positivos sobre as divergências já mencionadas.

**Palavras-chave:** América Latina, discurso geopolítico, disputas fronteiriças, geografia política, nacionalismo territorial.

## Abstract

The article offers a reflection on the changes and continuities in the discourse of border disputes in Latin America, within the framework of the new geopolitical order established after the end of the Cold War. After reviewing the scientific literature the paper provides an overview of the evolution of the disputes that were active around 1990 and analyzes their geopolitical discourses. The end of the Cold War does not seem to have had a significant impact on Latin American disputes, which are generally associated with the territorial nationalism promoted by certain States. Nevertheless, the consolidation of democratic regimes has entailed a change with respect to the past, and the prevailing discourse of integration has had a positive effect on those disputes.

**Keywords:** Latin America, geopolitical discourse, border disputes, political geography, territorial nationalism.

RECIBIDO: 21 DE AGOSTO DEL 2013. ACEPTADO: 5 DE NOVIEMBRE DEL 2013.

Artículo de reflexión-revisión acerca de los cambios y continuidades en el discurso sobre los conflictos fronterizos en América Latina en el nuevo orden geopolítico establecido tras el fin de la Guerra Fría, para lo que, tras pasar revista a la evolución de los diferendos activos alrededor de 1990, se analizan los discursos geopolíticos subsiguientes.

Dirección postal: Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid, Campus de Somosaguas, 28223 Pozuelo de Alarcón, España.

Correo electrónico: hcairoca@cps.ucm.es

Correo electrónico: mdlois@cps.ucm.es

## Introducción<sup>1</sup>

Los prejuicios populares respecto a las disputas de fronteras en América Latina abundan en dos temas: que son muy numerosas y que evolucionan fácilmente hacia la guerra. La imagen predominante es la de Estados donde los cuerpos militares desempeñan un papel protagonista y que, como consecuencia, son agresivos en la defensa de los límites territoriales. Los mitos sobre la conflictividad latinoamericana se propagaron, en buena medida, durante la década de 1970 y los primeros años de 1980. En aquel periodo, las dictaduras militares, que aplicaban las “doctrinas de seguridad nacional”, atizaron algunas disputas territoriales hasta llegar a la guerra o, al menos, a situaciones prebélicas: Argentina y Chile, a fines de 1978; Chile, Perú y Bolivia, entre 1977 y 1979; Guatemala y el Reino Unido, en Belice, en 1972, y, a manera de colofón, la aventura bélica de la Junta Militar argentina en el Atlántico Sur, en 1982. Ciertamente, la existencia de las dictaduras militares latinoamericanas se explica en parte por el contexto del orden geopolítico<sup>2</sup> de la Guerra Fría, en el que Estados Unidos y la Unión Soviética competían por mantener unidos sus “bloques” de aliados y por extender su influencia. América Latina se convirtió en escenario de esa pugna, especialmente a partir de la segunda fase de la Guerra Fría (1953-1969) (Taylor y Flint [2000] 2002): los Estados Unidos promo-

vieron y apoyaron regímenes militares ferozmente anti-comunistas, que desarrollaron políticas genocidas hacia los sectores de izquierda de sus poblaciones. Entonces, el conflicto sociopolítico, cuando no la guerra abierta, se desarrolló principalmente en el interior de los Estados, sin excluir intervenciones de la potencia hegemónica: la intervención militar en Guatemala, en 1954; el bloqueo a Cuba y el apoyo a los anticastristas tras la revolución de 1959; el fomento y apoyo al golpe militar en Chile, en 1973, o la implicación en la lucha contra los movimientos guerrilleros izquierdistas en Centroamérica, en los años ochenta, son muestras claras de esta política.

Durante el orden geopolítico de la Guerra Fría, en Europa occidental se aplacaban enfrentamientos seculares y, en medio de un proceso de integración paradigmático, ningún Estado osaba cuestionar las fronteras establecidas. El contraste entre las dos situaciones mencionadas ha permitido alimentar la falsa idea de la conflictividad latinoamericana.

La proclividad al conflicto territorial en las dictaduras latinoamericanas tuvo que ver, en alguna medida, como señala Child (1985), con el discurso geopolítico organicista de lucha entre Estados por la supervivencia, importado de la *Geopolitik* alemana, y que predominó en los *establishments* de las dictaduras. Este tipo de discursos<sup>3</sup> es más propio de una era geopolítica anterior: la de la geopolítica naturalizadora, que se desarrolló, según Agnew (1998 [2002]), en el periodo de 1875 a 1945; pero, como ha ocurrido en muchos otros casos, pervive en épocas posteriores.

Afirmar lo anterior no implica, ni mucho menos, dar a entender que existe una relación de causa-efecto entre dictadura militar y conflicto territorial. Por ejemplo, el caso entre Ecuador y Perú, en el penúltimo conflicto bélico de cierta importancia entre ambos Estados, en 1981, se produjo con gobiernos elegidos democráticamente;

1 Los autores quieren agradecer los comentarios de los revisores anónimos de la revista, que han contribuido a mejorar el texto final. La contribución a este trabajo de María Lois se ha desarrollado en el marco de una estancia de investigación en el Nijmegen Center for Border Research (NCBR), financiada por el programa nacional de movilidad de investigadores José Castillejo (CAS12/00302). Algunos datos y argumentos que se incluyen en el presente artículo fueron utilizados en un trabajo previo: Cairo, Heriberto. 2007. “Las disputas de fronteras interestatales en América Latina: los efectos de la globalización y el fin de la Guerra Fría”. En *Fronteras europeas y latinoamericanas: de la geohistoria a los conflictos y procesos de cooperación e integración*, coordinado por Lorenzo López Trigo, 231-262. León: Servicio de Publicaciones de la Universidad de León.

2 El concepto de *orden geopolítico* ha sido desarrollado por Taylor y Flint ([2000] 2002) o por Agnew y Corbridge (1995). Aquí es entendido en el sentido que le dan estos últimos, es decir, como constituido por “[...] el conjunto de reglas, instituciones, actividades y estrategias que se convierten en rutinarias en cada periodo histórico y que tienen características geográficas determinadas. [...] En estos órdenes geopolíticos la política mundial ha estado organizada alrededor de las caracterizaciones del espacio definidas por sucesivos discursos geopolíticos o modos de representación del espacio” (Cairo Carou 2008, 690).

3 Una definición precisa de discurso geopolítico ha sido elaborada por Agnew y Corbridge. Estos autores consideran que alude a “[...] la forma en la que la geografía de la economía política internacional ha sido ‘escrita y leída’ en las prácticas de las políticas económicas y exteriores [de los Estados] a lo largo de diferentes periodos de orden geopolítico. ‘Escrito’ alude a la forma en que las representaciones geográficas son incorporadas en las prácticas de las elites políticas. ‘Leído’ alude a las formas en que esas representaciones son comunicadas [...]” (Agnew y Corbridge 1995, 46). En otras palabras, se podría decir que la noción de discurso geopolítico se refiere a la forma en que los intelectuales de Estado (*intellectuals of statecraft*)-ese grupo heterogéneo tanto de “teóricos” universitarios o de institutos de investigación, como de “practicantes” militares o diplomáticos-espacializan la política mundial.

las circunstancias del enfrentamiento más reciente no son radicalmente diferentes. Las disputas territoriales no se desvanecieron al mismo tiempo que desaparecían las dictaduras: han existido antes, dando lugar a gue-rras, y existen ahora con la misma potencialidad bélica.

Sin embargo, tampoco parece aceptable presentar en términos muy alarmantes estas disputas, como ha hecho recientemente un grupo de investigadores coordinado por Jorge Domínguez:

Desde principios del 2000, cinco disputas han tenido como resultado el uso de la fuerza, y otras dos un despliegue militar. En estos incidentes se han visto envueltos diez de los diecinueve Estados independientes de América del Sur y Central [...]. Las disputas territoriales, de límites y de otro tipo perduran. El conflicto interestatal es relativamente frecuente. (Domínguez 2003, 13)

Es cierto que en algunas disputas se han producido escaladas de tensión (hasta el estallido de la guerra, en el caso ecuatoriano-peruano), pero también es verdad que otras se han solucionado pacíficamente, en mayor o menor medida.

Es importante tener en cuenta, además, que la aparición de un nuevo orden geopolítico y la aceleración de los procesos de globalización van a tener, indudablemente, consecuencias sobre las disputas latinoamericanas. No existen, como se verá más adelante, correlaciones simples, sino antes bien situaciones paradójicas, desde las cuales reflexionar sobre el sentido y la función de las fronteras en la actualidad.

En la primera parte de este trabajo, se examinará brevemente cómo se han analizado las relaciones entre fronteras y conflicto entre los geógrafos políticos y otros autores afines; a partir de esto, se hará un contraste con otras formas de ver las fronteras. Luego, se realizará una revisión de las disputas de fronteras que existieron en América Latina entre 1990 y 2013, para determinar posteriormente cuál ha sido la evolución desde entonces de los discursos geopolíticos que las hacen inteligibles. Finalmente, se avanzarán algunas conclusiones sobre los paradójicos contextos desde los cuales se puede interpretar la actualidad geopolítica de los límites interestatales en América Latina.

No obstante, antes de continuar, es pertinente mencionar que las disputas de fronteras interestatales no son los únicos enfrenamientos territoriales que existen en América Latina. El surgimiento y consolidación de los pueblos originarios o indígenas, como un nuevo sujeto político, cuestiona, en mayor o menor medida, el

carácter legítimo de la territorialidad tradicional de los estados-nación surgidos de los movimientos criollos por la independencia. De hecho, las reivindicaciones territoriales de los pueblos originarios en toda la extensión de Abya Yala<sup>4</sup> son de gran importancia: desde las exigencias de autonomía territorial de tojolabales, tzotziles, tzetzales y otros pueblos al norte del continente americano, hasta la lucha de los mapuches por el control de sus tierras ancestrales en el Sur, hay muchos y diversos procesos de disputas territoriales, que hoy en día tienen consecuencias más importantes que las interestatales. Sus reivindicaciones de autonomía geográfica, en algunos casos, su deslegitimación de las fronteras actualmente existentes, en otros, o la desigual construcción de nuevas territorialidades son temas muy relevantes de la agenda geopolítica de la región.

## La geografía política y el estudio de las disputas de fronteras

El alemán Friedrich Ratzel es considerado el fundador de la geografía política moderna, en cuanto disciplina. Para él, el fenómeno del conflicto interestatal es la consecuencia necesaria de la conducta de los Estados, ya que estos tienen una

naturaleza orgánica, y nada contradice más la naturaleza de lo orgánico que la rígida circunscripción [...]. Cierta volumen de gente está ligado al área del Estado, viven en su tierra, extraen su sustento de ella, y están por lo demás vinculados a ella a través de relaciones espirituales. Junto con este trozo de tierra forman el Estado [...]. Las poblaciones se encuentran en un movimiento interno continuo. Ello se transforma en movimiento externo, bien hacia delante, bien hacia atrás, siempre y cuando un fragmento de tierra es ocupado por primera vez o una posesión anterior es cedida. (Ratzel [1896] 2011, 137)

No se puede negar ni olvidar que la obra del autor alemán constituye, quiéralo él o no, una justificación política de la expansión de los Estados a costa de sus vecinos más pequeños o más débiles. Para él, los Estados no son realidades estáticas, “muertas”, sino que se encuentran en continua evolución, esto es, “tienen vida”.

Abya Yala significa “Tierra en Plena Madurez”, en la lengua de los kunas que habitan en regiones de los actuales estados de Panamá y Colombia. Esta expresión es utilizada en la actualidad por varios movimientos indígenas, en diversas localizaciones, para referirse a todo el continente conocido como América (Cairo Carou 2005a).

En esta medida, compiten unos con otros por la ocupación de la mayor superficie terrestre posible, debido a la presión demográfica que soportan, y esa competición por el territorio conduce normalmente, aunque no necesariamente, como se ha señalado, a la guerra.

Pero el conflicto entre Estados, originado en su movimiento de expansión territorial, y que a menudo conduce a la guerra, es para Ratzel una ley universal de su evolución, que deduce del examen positivo -es decir, conforme a las reglas del método positivo- del fenómeno Estado. Ese, y no otro, es el sentido de sus afirmaciones, que se deben de entender a la luz del enunciado de la séptima de sus “leyes sobre el crecimiento espacial de los Estados”:

La tendencia general hacia la integración y nivelación espaciales reproduce el crecimiento de Estado a Estado y lo incrementa incesantemente. Al ganar en consideración en tanto que valor político, el territorio se ha convertido en una influencia cada vez más importante, ya que funciona como medida de poder político y como botín en las luchas estatales. Siempre y cuando exista competición política, los Estados más débiles intentan igualar a los más poderosos. Trasladado al nivel territorial, de ello nace el conflicto por la integración y nivelación espaciales. (Ratzel [1896] 2011, 154)

En definitiva, si un Estado no progresa o, lo que viene a ser lo mismo, no se expande, según la interpretación ratzeliana, decae y muere.

A partir de estos inicios, se pueden encontrar, entre los geógrafos políticos, varias líneas de explicación de las relaciones entre conflictos y fronteras. Es posible identificar una serie de ellas con un punto de vista que comparte un elemento de partida similar que es fundamental -aunque pueden no formar desde otros ángulos un conjunto homogéneo-: los conflictos surgen de las fricciones con los Estados vecinos, especialmente en las fronteras, y, por lo tanto, la distancia entre los actores es un factor fundamental a la hora de analizar la guerra y la paz.

En este sentido, a principios del siglo pasado, Curzon ya planteaba, de forma auténticamente seminal, que “la política de fronteras es de gran importancia práctica, y tiene un efecto mayor sobre la paz y la guerra entre las naciones que cualquier otro factor, político o económico” (1907, 4; traducción propia). Pocos años más tarde, Holdich mantenía que “[...] en la historia reciente del mundo, la mayor parte de las guerras importantes, y de las querellas internacionales de las

que la guerra parecía ser una inevitable secuela, han surgido a partir de disputas de límites [...]” (1916, 1; traducción propia).

Tras la Primera Guerra Mundial, aparecen algunos estudios geográfico-políticos que tienen como telón de fondo de su análisis el conflicto que acababa de terminar. El carácter unitario de estos es discutible, desde el punto de vista teórico o metodológico, pero tienen en común la preocupación por los problemas de la guerra y la paz desde una perspectiva más o menos prescriptiva; intentan evitar, en lo posible, otra matanza como la que se había producido. En este sentido, Bowman, autor de uno de los estudios más importantes de ese momento, se mostraba preocupado porque habían aumentado las “zonas de fricción”, que podrían conducir a la guerra en pocos años:

Donde había aproximadamente 8.000 millas de viejos límites fronterizos alrededor de los antiguos Estados de Europa Central, hay ahora 10.000 millas, y de este total más de 3.000 millas consisten en límites fronterizos de nueva localización. Cada milla adicional de nuevo límite, cada nueva localización, ha incrementado durante un tiempo las fuentes de posibles problemas entre pueblos diferentes y, sobre todo, hostiles. (Bowman [1921] 1924, 3; traducción propia)

Solo la acción de un tribunal internacional de justicia podría, a juicio de Bowman, resolver las disputas de límites por medios pacíficos; y ese tribunal, a la hora de dictar sentencias, debería tener en cuenta los datos, a menudo de importancia clave, proporcionados por las investigaciones y exploraciones geográficas (Bowman [1921] 1924, 570).

La obra capital de Brunhes y Vallaux ([1921] 1928), escrita en los mismos años que la de Bowman, tiene paralelismos con esta, sobre todo en sus aspectos prescriptivos, pero entiende las causas de la guerra de forma más global y, sobre todo, menos simplista. Estos autores entienden que la guerra

está ligada, de una manera a veces poco manifiesta pero real, a hechos de geografía humana, y especialmente de geografía económica; y lo está también, sobre todo, en sus causas y en sus consecuencias, a hechos de población y a hechos de geografía social. (Brunhes y Vallaux [1921] 1928, 383)

A partir de 1950, se desarrollan las corrientes neopositivistas. Una de las características unánimemente señaladas por sus críticos es la ausencia sistemática del

conflicto en los análisis llevados a cabo por estos científicos sociales. Quizás se exagere, sobre todo en algunos casos, pero lo que sorprende es la facilidad con la que se concilian afirmaciones, al menos en apariencia contradictorias, tales como las siguientes de Haggett: “Los Estados existen en una condición permanente de tensión internacional. Puesto que la superficie territorial es finita, la persecución de intereses independientes por parte de cada Estado puede ocasionalmente producir conflictos” ([1983] 1988, 489). Si la tensión entre Estados es la norma, difícilmente sería ocasional el conflicto, que, al fin y al cabo, es la consecuencia de esa tensión; salvo que no se distinga entre conflicto y guerra.

Haggett ([1983] 1988) menciona la importancia del modelo del matemático Richardson (1960), a la hora de analizar la relación entre conflictos y organización espacial. Desde luego, la propuesta de Richardson se ha convertido en la matriz de todos los modelos y trabajos neopositivistas especializados, mayoritariamente obra de politólogos. Se pueden mencionar, a manera de ejemplos, los estudios realizados por Most y Starr (1980, 1984, 1989; Starr y Most 1978) sobre la difusión de la guerra, los de Pearson (1974) y Diehl (1985) acerca de la relación entre guerra y “proximidad geográfica” o el conocido artículo de Mandel (1980) sobre las raíces de las disputas fronterizas. El argumento fundamental de Richardson (1960) es que la posibilidad de que un Estado entre en conflicto depende del número de vecinos con el que cuenta; de modo tal que, por ejemplo, Brasil, en América Latina, sería el país más conflictivo, hecho que a todas luces no se produce.

La clave para entender la proposición de Richardson la proporcionan conceptualmente Most y Starr (1980), quienes sostienen que existirían más “oportunidades de interacción” entre Estados que poseen fronteras comunes; esto elevaría el grado de “incertidumbre” en el comportamiento internacional, y, por lo tanto, un Estado tendría mayores probabilidades de desarrollar un conflicto con un Estado contiguo que con uno con el que no posea fronteras. Diehl recalca que la contigüidad es un factor que, más que provocar un conflicto, hace más probable que una disputa tenga una escalada hacia la guerra: “Las naciones tienden a considerar las confrontaciones más cercanas a casa como más urgentes y amenazadoras para su seguridad nacional que las

que se producen en tierras distantes [...]” (Diehl 1985, 1208; traducción propia).

Pearson (1974) muestra que el problema es algo más complicado: es más probable que las grandes potencias intervengan lejos de la metrópoli que en las fronteras del Estado. Además, las intervenciones de las potencias grandes, pequeñas y medias a menudo difieren en sus objetivos y orígenes. Concluye Pearson que

mientras que la distancia geográfica parece un costo importante y, en algunos casos, la proximidad un incentivo importante para la intervención, la contigüidad parece tener menos relación con la probabilidad de intervención de lo que podría esperarse [...]. Sin embargo, intervenciones de protección social o territorial [más propias de potencias pequeñas y medias] se han asociado a menudo con la contigüidad. (1974, 457; traducción propia)

Starr y Most (1978), en sentido parecido, señalan que un número elevado de “fronteras coloniales” hacen que un Estado tenga mayor proclividad hacia la guerra, mientras que muchas fronteras en la metrópoli producen el efecto contrario, hecho que relacionan con la *tranquilidad* que ofrecen los vecinos más débiles a las grandes potencias. De modo semejante, habría que citar las investigaciones de O’Sullivan (1982, 1985), que tratan de mostrar cómo la distancia sigue siendo un factor a tener en cuenta en la “proyección del poder” y cómo, para un Estado, existen más posibilidades de permanecer neutral cuanto más alejado se encuentre de las potencias en conflicto.

Como se puede observar, no existe un acuerdo total acerca del papel que desempeñan la contigüidad y la distancia entre Estados en la probabilidad de guerra entre ellos. Uno de los intentos más logrados, dentro de la perspectiva analítica positivista, para entender las raíces de las disputas fronterizas interestatales, sería el de Mandel (1980). Con el objetivo de saber qué clases de Estados, tensiones y situaciones propician la aparición o intensificación de conflictos fronterizos, Mandel examina el efecto de la disparidad de poder entre Estados adyacentes, sus niveles de tecnología, sus alineamientos internacionales, el tipo de desacuerdo y el tamaño de cada conjunto de Estados “mutuamente contiguos”.

Mandel (1980) ha intentado integrar en el estudio del conflicto violento más datos que la mera contigüidad geográfica o distancia, pero no propone una teoría que los integre en un contexto global. Otros estudios

La expresión “oportunidades de interacción” se puede entender en un sentido amplio, como posibilidades de relación entre países, o en un sentido estricto, como disponibilidad de lugares desde donde atacar o ser atacado (Most y Starr 1980).



más recientes realizan estudios cuantitativos más sofisticados (v. gr., Carter 2010), pero siguen haciendo análisis fragmentarios del conflicto territorial.

El método y las técnicas de investigación de la “ciencia espacial” positivista no son neutrales, pero tampoco se pueden estigmatizar determinados estudios solo por ser cuantitativos. Ese no es el problema principal del enfoque, que presenta otras carencias básicas: en primer lugar, la escasa relevancia de los grupos de seres humanos reales y concretos, de sus problemas sociales y políticos; en segundo lugar, la dificultad de profundizar en las causas de un conflicto concreto desde un análisis orientado a la predicción, y, finalmente, la ausencia de cualquier tipo de elemento simbólico o identitario en la conceptualización de las fronteras en la mayor parte de estos trabajos. El primer problema podría ser corregido sobre la base de una desreificación del objeto de análisis. Eso es lo que plantean Kirby y Ward, con lo que abren una posibilidad de integrar este tipo de análisis espacial en otras perspectivas científicas, incluidas las críticas:

una vez que nos alejamos de la noción de frontera como variable independiente, y, en cambio, la vemos como una expresión de realidades políticas y sociales, entonces cambiamos necesariamente las formas de enfrentar las relaciones internacionales. Tiene poco sentido, desde tal perspectiva, buscar una causalidad entre fronteras y guerras *per se*. Las fronteras no “causan” la guerra; tampoco incrementan, en sí mismas, la probabilidad de conflicto; una frontera, más bien, señala simplemente la existencia de conflictos previos. (Kirby y Ward 1987, 308; traducción propia)

Los intentos de atajar el segundo y el tercer problema son más arduos, pero su solución pasa por la superación del enfoque “realista” de la política del poder, así como las toscas interpretaciones de los asuntos internacionales. Guichonnet y Raffestin (1974) plantearon este asunto sobre la base de explorar los contextos sociopolíticos que afectan la formación de las fronteras. Y los proponentes de la geopolítica crítica han intentado encontrar salida a este embrollo en la investigación de la “dimensión ideológica” de los problemas internacionales, pero no solo en términos de percepciones, sino fundamentalmente estudiando cómo los actores desempeñan y entienden sus papeles. En este sentido, han intentado la “reconceptualización de la Geopolítica en términos de discurso” (Ó Tuathail y Agnew 1992, 191; traducción propia) y se han ocupado de “cómo estos discursos se usan en política” (Dalby 1990,

40; traducción propia). Las fronteras son así parte del discurso que hace inteligible la política exterior de los Estados, y su naturalización por Ratzel o Holdich, o su contemplación como “oportunidad de conflicto” según los neopositivistas, no son más que elementos de una racionalización de la inevitabilidad del conflicto entre Estados, que constituye el fundamento de la teoría política moderna, como muestra Walker (1993).

Recientes estudios sobre el conflicto territorial muestran que los procesos de globalización no han tenido un impacto notable en estos (Kahler 2006), fundamentalmente porque el territorio no solo tiene aspectos tangibles (para la defensa o el bienestar económico de la comunidad, por ejemplo), sino también aspectos simbólicos, que sigue manteniendo (Newman 2006), en un periodo en el que ciertamente algunos de los primeros se han debilitado. Esto tiene que ver con la forma en la que los seres humanos se vinculan al territorio, que, como muestra Goemans (2006), sigue un “principio focal” que hace que determinados territorios estén cargados de significación histórica (pertenencia previa), geográfica (fronteras naturales) o cultural (habitados por personas que comparten una cultura).

Los argumentos de Newman (2006) para explicar la “resiliencia” de los conflictos territoriales en el siglo XXI son relevantes. A partir de un rechazo frontal del discurso de la “desterritorialización” que se produciría con la globalización, el autor plantea que lo que ocurre es más bien un proceso continuo de territorialización, de cambio dinámico del territorio. Así, propone un análisis que contemple “[...] la multidimensionalidad del territorio: lo simbólico junto a lo tangible, lo local a la par que lo nacional, y el papel del territorio como un factor dinámico que impacta el proceso de toma de decisiones en sí mismo” (Newman 2006, 108; traducción propia). De este modo, se podrá entender que procesos de supuesta desfronterización, como la supresión de las fronteras internas en la Unión Europea, son definitivos —como lo demuestran las suspensiones unilaterales del tratado de Schengen y las recientes peticiones de su reforma con motivo de la denominada *primavera árabe*—. Las fronteras siguen siendo dispositivos de control de entrada a los territorios estatales, lo que continúa mostrando su importancia en la imaginación geopolítica moderna, y siguen siendo objeto de disputas por aspectos a menudo simbólicos. La paradoja es que la globalización, que supuestamente desterritorializa los procesos políticos y sociales, ha permitido que sean más visibles.

**Tabla 1.** Disputas territoriales históricas ya resueltas en América Latina y el Caribe (1816-1990).

<b>Reclamación</b>	<b>Díadas partes</b>	<b>Fechas (inicio-resolución)</b>
Isla de Pinos	EE. UU. - Cuba	1901-1925
Swan Islands	Honduras - EE. UU.	1899-1972
Zona del Canal	EE. UU. - Colombia	1899-1922
Zona del Canal	Panamá - EE. UU.	1920-1979
Cayos del Caribe	Colombia - EE. UU.	1890-1928
Cayos del Caribe	Honduras - EE. UU.	1899-1928
Cayos del Caribe	Honduras - Colombia	1899-1928
Río Massacre	Haití - República Dominicana	1894-1914, 1935-1935
Chiapas	Guatemala - México	1868-1882
Río Hondo	México - Reino Unido	1831-1897
Isla Clipperton	México - Francia	1858-1934
Río Motagua	Honduras - Guatemala	1899-1933
Cordillera Monte Cristo	Guatemala - El Salvador	1935-1938
Teotecacinte	Nicaragua - Honduras	1900-1961
Río San Juan	Nicaragua - Costa Rica	1920-1940
Mangles/Corn Islands	Colombia - Nicaragua	1900-1930
Costa de los Mosquitos	Nicaragua - Reino Unido	1900-1905
Río Sixaola y Río Coto	Costa Rica - Panamá	1920-1941
Juradó	Panamá - Colombia	1920-1924
Goajirá-Guainía	Venezuela - Colombia	1841-1922
Oriente-Aguarico	Ecuador - Colombia	1854-1919
Loreto-Leticia	Perú - Colombia	1839-1922, 1932-1935
Apaporis	Brasil - Colombia	1831-1928
Isla de Aves	Venezuela - Holanda	1857-1865
Isla de Patos	Venezuela - Reino Unido	1859-1942
Amazonas	Venezuela - Brasil	1841-1928
Los Roques	Holanda - Venezuela	1850-1856
Pirara	Brasil - Reino Unido	1838-1926
Tumuc-Humac	Brasil - Holanda	1852-1906
Amapá	Francia - Brasil	1826-1900
Iça	Brasil - Ecuador	1854-1922
Islas Chincha	España - Perú	1864-1866
Acre-Purús	Perú - Brasil	1839-1909
Acre-Madre de Dios	Perú - Bolivia	1848-1912
Tacna-Arica	Perú - Chile	1879-1929
Acre-Abuná	Brasil - Bolivia	1848-1909
Apa	Paraguay - Brasil	1846-1872
Misiones	Argentina - Brasil	1841-1895
Isla Trindade	Brasil - Reino Unido	1826-1896
Chaco Boreal	Bolivia - Paraguay	1878-1939
Puna de Atacama	Argentina - Bolivia	1841-1935
Chaco Central	Paraguay - Argentina	1846-1878
Patagonia	Chile - Argentina	1841-1903
Canal de Beagle	Argentina - Chile	1971-1985
La Plata	Argentina - Uruguay	1882-1973

Fuente: adaptado de Hensel 1998, según la base de datos de Issue Correlates of War (ICOW).

## Las disputas de fronteras en América Latina y su evolución reciente (1990-2013)

Como se afirmaba en la introducción al presente artículo, ni son tantas las disputas en América Latina ni conducen tan a menudo a la guerra. Cualquier recuento que se haga del número de enfrentamientos territoriales o de los conflictos bélicos en el conjunto de los siglos XIX y XX muestra que la actualmente “pacífica” Europa -al menos, en su porción occidental- ha sido un escenario tanto o más conflictivo y, especialmente, más sangriento que América Latina. En la tabla 1 se enumeran las disputas territoriales que han tenido protagonismo de un Estado latinoamericano desde la primera oleada de independencias, a principios del siglo XIX.

En 1990, recién finalizada oficialmente la Guerra Fría, apenas un poco más de 3.000 km de tramos de límite fronterizo (en torno al 7% de la longitud total de las fronteras) eran impugnados por algún Estado latinoamericano (Foucher 1991). Y la disputa fronteriza iba unida, generalmente, a una reivindicación de una extensión territorial, mayor o menor. En total, sumaban algo más de 600.000 km<sup>2</sup> (alrededor de un 3% de la superficie total de América Latina). Una lista de las

disputas activas o latentes a principios de 1990 se encuentra en la tabla 2.

Hay también diferencias sobre la interpretación de los derechos en las fronteras comunes, como en el caso de Costa Rica y Nicaragua acerca de la navegación del río San Juan. El curso de este río está enteramente bajo soberanía nicaragüense, pero con garantías de libre navegación para los costarricenses, cuyas condiciones son precisamente el objeto de controversia; el potencial de conflicto en esa diada fronteriza es más de carácter ambiental (Granados y Jiménez 2002). También se han suscitado diferencias de interpretación entre Venezuela y otros Estados del Caribe insular (Dominica, Antigua y Barbuda, Saint Kitts and Nevis, Saint Lucia y Saint Vincent and the Grenadines), al proclamar el primero que la isla de Aves, bajo su soberanía, es capaz de sostener vida humana. Este hecho, según el criterio de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, le permite extender su plataforma continental y zona económica exclusiva sobre una gran porción del mar Caribe, ya que esta isla está situada a más de 200 km al oeste de Dominica y más de 600 km al norte de Venezuela.

Hay que mencionar que los listados tampoco son neutrales y se pueden encontrar enumeraciones alternativas. Por ejemplo, es sumamente interesante el

**Tabla 2.** Disputas fronterizas en América Latina activas en 1990.

Reclamación	Díadas partes	Fechas (inicio)
Guantánamo	Cuba - EE. UU.	1960
Isla Navassa	Haití - EE. UU.	(1859-1914) 1935
Belice	Guatemala - (Reino Unido) Belice	(1868-1981) 1981
Sapodilla	Guatemala - Belice	1981
	Honduras - Belice	1981
	Honduras - Guatemala	1981
Bolsones fronterizos	El Salvador - Honduras	1899
Golfo de Fonseca	Honduras - El Salvador	1899
	Honduras - Nicaragua	1900
	El Salvador - Nicaragua	1900
San Andres y Providencia	Nicaragua - Colombia	(1900-1928) 1980
Los Monjes	Colombia - Venezuela	1953
Esequibo	Venezuela - (Reino Unido) Guyana	(1841-1899, 1951-1966) 1966
Corentyn y New River	(Holanda) Surinam - (Reino Unido) Guyana	(1831-1975) 1975
Maroni	(Holanda) Surinam - Francia	(1849-1975) 1975
Oriente-Mainas	Ecuador - Perú	1854
Isla Brasileira y Rincón de Artigas	Uruguay - Brasil	1882 / 1934
Atacama	Chile - Bolivia	1910
Laguna del Desierto	Argentina - Chile	1903
Islas Falkland / Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur	Argentina - Reino Unido	1883 / 1927 / 1938
Antártida	Argentina - Reino Unido - Chile	1908 (Reino Unido)
		1940 (Chile)
		1942 (Argentina)

listado que ofrece Simmons (1999, 2), siguiendo el criterio del Departamento de Estado de los Estados Unidos al respecto, en 1999, el cual incluye las siguientes disputas territoriales: El Salvador / Honduras, Ecuador / Perú, Brasil / Uruguay, Guyana / Surinam, Guyana / Venezuela, Guayana Francesa / Surinam, Brasil

Paraguay y Argentina / Chile. Son significativas las ausencias: Guantánamo era de esperar, pero otras sorprenden, como los casos de Guatemala / Belice o Bolivia / Chile. De nuevo, la forma de delimitar el objeto de estudio condiciona la forma de verlo. Sin embargo, no se va a tratar esta cuestión aquí. Este trabajo se concentra en la evolución de los discursos sobre los límites fronterizos. A continuación, se describirá brevemente la evolución de las disputas en el periodo analizado.

### Guantánamo

Desde 1903, los Estados Unidos ocupan un área de 117,6 km<sup>2</sup> (49,4 de tierra firme y el resto de agua y pantanos), en la bahía de Guantánamo, que delimita una línea de costa de 17,5 km. La ocupación de la base de Guantánamo por parte de las tropas de Estados Unidos tiene su sustento en la Enmienda Platt, que obligaba a los cubanos, si querían ver reconocida su independencia efectiva, a ceder territorios para el establecimiento de bases estadounidenses. Los términos de la cesión estipulan un alquiler de US\$ 3.300 por año hasta 2033 (Griffith 2003, 9).

Tras la revolución de 1959, el gobierno cubano intentó llevar la discusión sobre la legalidad de la base a la Organización de las Naciones Unidas —en adelante, ONU—, pero encontró numerosas dificultades para ello, ya que no encajaba en la figura de colonia. Tras la crisis de los misiles de 1962, Cuba renuncia al cobro del alquiler de la base. A diferencia de lo ocurrido en Europa Oriental, el fin de la Guerra Fría no provocó la caída del régimen cubano, que se sigue definiendo en términos revolucionarios similares a los de los últimos casi cincuenta años. Esta es una de las razones que explican porque después de 1990 Cuba ha seguido solicitando la devolución del territorio; intentando conseguir también una condena por infracción de los derechos humanos en la base, tras el establecimiento por parte de Estados Unidos de un centro de detención para presuntos terroristas capturados en todo el mundo, con fundamento en la estrategia política que ha desarrollado en los últimos años y de especial impacto mediático tras los atentados del 11 de septiembre del 2001. En de-

finitiva, la disputa continúa en los mismos términos, sin asomo de solución a corto plazo.

### La isla Navassa

Navassa está situada en el mar Caribe, entre Cuba, Haití y Jamaica, y tiene un área de 5,2 km<sup>2</sup>. Desde 1858 los Estados Unidos gobiernan la isla como territorio propio, reclamado al amparo de una ley que permitía apoderarse de islas deshabitadas ricas en guano, como es el caso. La explotación del guano continuó hasta 1901. Más tarde, en 1917, el Servicio de Guardacostas de los Estados Unidos construyó allí un faro, tras la apertura del Canal de Panamá.

Es difícil calificar siquiera de disputa la reivindicación haitiana de la isla Navassa, dados la asimetría de las partes y el escaso vigor de Haití en la reclamación, pero en los últimos años la querrela ha resurgido. En 1989, el gobierno militar haitiano envió un grupo de radioaficionados en un helicóptero del ejército, que plantó una bandera haitiana en la isla y retransmitió durante unas horas desde lo que denominaron “Radio Free Navaza”. El interés de científicos norteamericanos por las especies animales y vegetales endémicas de la isla condujo a la realización de visitas en 1998, y su posterior calificación como refugio natural, eso sí, de escala nacional. Aunque estas visitas originaron protestas del gobierno haitiano, en la actualidad la isla es administrada por el Fish and Wildlife Service, del Departamento del Interior de los Estados Unidos, y no parece un asunto prominente en las relaciones entre los dos países.

### Belice

La reivindicación de Guatemala sobre todo o parte del territorio de Belice es una de las más antiguas de América Latina, formulada primero frente al gobierno del Reino Unido y luego frente al de Belice tras su independencia (Lauterpacht et ál. 2001). El proceso reciente de negociaciones y acuerdos entre los gobiernos de los dos países es un ejemplo de resolución pacífica de viejos irredentismos para todos los Estados latinoamericanos; pero muestra, por otra parte, cómo los aspectos simbólicos de la soberanía territorial están profundamente enraizados en la sociedad civil y contribuyen a generar fuertes oposiciones a los acuerdos entre los dos Estados.

Para mayor información, véase la página del Fish and Wildlife Service: <http://www.fws.gov/caribbean/Refuges/Navassa/default.htm>

El 9 de septiembre de 1991, el gobierno de Guatemala comunica al Secretario General de la ONU que había reconocido a Belice como Estado independiente, estableciéndose a continuación relaciones diplomáticas e intercambiándose embajadores. A cambio de retirar la reclamación guatemalteca sobre Belice —que se seguía vigente desde hacía más de 130 años—, este último país aceptaba modificaciones en los límites fronterizos marítimos, lo que permitía el acceso sin trabas de Guatemala al mar Caribe, incluyendo su participación en la explotación petrolífera de la plataforma continental. No obstante, este acuerdo, que tuvo que superar una fuerte oposición en las instituciones guatemaltecas —incluso en la Corte de Constitucionalidad la sentencia de tres de noviembre de 1992, que estimaba que los acuerdos estaban ajustados a los preceptos constitucionales, fue aprobada por una exigua mayoría de cuatro a tres—, quedó pendiente de ejecución. Lo anterior debido a que Manuel Esquivel, el Primer Ministro de Belice que sustituyó al firmante del acuerdo, Price, estimaba que el pacto contenía muchas concesiones a Guatemala y debía ser sometido a referéndum.

En todo caso, nunca se ha acordado una frontera aceptable para los dos Estados, y esto condujo a que en el 2000 se renovara la tensión, cuando cuatro integrantes de una patrulla militar-policial de Belice fueron detenidos en Guatemala, acusados de entrada ilegal. El año siguiente se agudizó el conflicto, debido a al asesinato de un campesino guatemalteco por policías de Belice y al intento de expulsión de colonos ilegales guatemaltecos. El gobierno de Guatemala revivía así una reclamación sobre 12.772 km<sup>2</sup> del territorio de Belice, y ambos países coincidieron, bajo los auspicios de la Organización de Estados Americanos —en adelante, OEA—, en someter el diferendo a un dictamen del Instituto Panamericano de Historia y Geografía. El posible acuerdo se basaba de nuevo en la creación de un corredor marítimo al Caribe para Guatemala, además de una pequeña rectificación en la frontera terrestre, que para hacerla aceptable a las partes iba acompañada de una importante financiación de Estados Unidos y el Reino Unido.

En el mismo paquete se intentaba poner solución a la disputa entre Guatemala, Honduras y Belice por los cayos de Sapodilla, —situados al noreste del cabo Tres Puntas, a 75 km al noreste de Punta Gorda, y que forman la parte más al sur de la barrera de arrecifes de Belice— mediante la creación de un parque ecológico común.

En el 2003 el gobierno de Guatemala rechazó el acuerdo, aunque las negociaciones continuaron y, en el 2008, de nuevo bajo el auspicio de la OEA, se estipuló celebrar un referéndum simultáneo para decidir sobre la elevación del arbitrio del diferendo a la Corte Internacional de Justicia. Sin embargo, y aunque el referéndum se celebraría el 6 de octubre del 2013, la legislación electoral en Belice se ha constituido en un argumento para pedir su suspensión o retraso desde el gobierno de Guatemala<sup>7</sup>. Aunque en 2005 ambos países habían suscrito un acuerdo para el impulso de medidas para el fomento de la confianza, los aspectos simbólicos de este siguen siendo muy relevantes: los “derechos históricos” al territorio de la Nación, su unidad irrenunciable, aún son referentes claves para provocar la tensión entre Estados.

### **La disputa entre Honduras y El Salvador por los “bolsones” fronterizos y en el golfo de Fonseca**

Los problemas fronterizos entre ambos países datan prácticamente de su independencia en 1839. Incluso, propiciaron un conflicto armado en julio de 1969, cuando se enfrentaron en la denominada Guerra del Fútbol —al haberse producido tras un partido entre ambas selecciones nacionales— o Guerra de las Cien Horas —por su duración—.

Tras este enfrentamiento, que puso fin a las relaciones diplomáticas entre ambos países, se dieron algunos acercamientos para dirimir el conflicto por la línea divisoria. Los gobiernos de ambos países firmaron el llamado Tratado General de Paz, en 1980, en Lima (Perú), por medio del cual se delimitaron 232,5 km de los 374,5 km de frontera y se sentaron las bases jurídicas para definir el conjunto de las zonas en disputa. Tras el fracaso de las negociaciones bilaterales, en 1986, los gobiernos presentaron el diferendo al Tribunal Internacional de Justicia de La Haya.

El 11 de septiembre de 1992 el Tribunal, decidió sobre la disputa sobre seis bolsones de territorio y tres islas. A Honduras se le adjudicaban dos tercios del territorio en disputa (300,1 km<sup>2</sup>), que incluyen el control total del delta del río Goascorán y otros dos segmentos a lo largo de los ríos Negro-Quiagara y Sazalapa. El Salvador recibió el resto (137,7 km<sup>2</sup>): la mayor parte del bolsón en disputa más próximo a la frontera de ambos países con Guatemala y porciones de los otros dos segmentos en

<sup>7</sup> Véase, por ejemplo, *Prensa Libre.com* 2013, o *Notimex* 2013.

disputa. Al Salvador le correspondieron también las islas de Meanguera y Meanguerita y a Honduras la isla de El Tigre, en el golfo de Fonseca, lo que permitió el acceso de Honduras al Pacífico.

Confirmado este planteamiento por resoluciones de la OEA y el Tribunal Internacional de Justicia, en los años 2002 y 2003, se inició el proceso de demarcación en el paso fronterizo de El Poy. Este proceso afectó a buena parte del límite terrestre (quedaría por delimitar unos 7 km), pero quedó interrumpido en 2009.

El arbitraje externo de las diferencias entre Estados sobre el trazado de sus fronteras es un procedimiento relativamente habitual, y cuando las dos partes lo interpretan como ecuánime, suele ser un instrumento definitivo de resolución pacífica de disputas. No obstante, El Salvador continúa reclamando con relativa insistencia la diminuta isla Conejos, lugar que no se menciona en la resolución del Tribunal Internacional de Justicia, y que se califica como territorio nacional en el *Libro blanco de defensa de El Salvador*, de 2006.

### San Andrés y Providencia

Desde 1980, cuando el gobierno sandinista denunció la nulidad del tratado Bárcenas Meneses-Esguerra, se desarrolla de forma continua una estrategia nicaragüense de reivindicación de las islas San Andrés y Providencia. Estas islas comprenden 44 km<sup>2</sup> bajo soberanía colombiana en el mar Caribe, y permiten a este país reivindicar un amplio mar territorial, que pretende establecer como frontera marítima el meridiano 82°. Para tal fin, en 1977, Colombia firmó con Costa Rica un tratado de delimitación marina, ratificado en 2001, y con Honduras, en 1986, el Tratado Ramírez López, ratificado en 1999. Con este último, Colombia reconoce el paralelo 15 para que Honduras extienda su frontera marítima como una prolongación horizontal de su línea costera. Sin embargo, en diciembre de ese mismo año, y en medio de una tensión militar creciente, durante el gobierno del presidente Alemán, Nicaragua demanda a Honduras ante el Tribunal de Justicia de la Haya, y solicita que se establezca una frontera marítima equitativa. Posteriormente, en el 2001, Nicaragua también demanda a Colombia. En el 2011, la corte excluyó a Honduras del litigio.

Así, en noviembre del 2012, el Tribunal redefinía, de forma inapelable, el límite demarcado a través del meridiano 82°, ampliando al este la frontera marítima

nicaragüense, a través del reconocimiento de unos 530 km de plataforma continental, pero atribuyendo soberanía colombiana no solo a todos los cayos cercanos al archipiélago de San Andrés, sino también a las islas.

### Los Monjes

La disputa colombo-venezolana sobre la frontera marítima en el golfo de Venezuela o de Guajira, se materializa en la falta de entendimiento sobre el trazado de la línea fronteriza a partir del archipiélago de los Monjes, de soberanía venezolana, aunque en ocasiones disputada por Colombia. Este archipiélago está formado por varios islotes y peñascos y se encuentra al noroeste de la península de la Guajira colombiana, en el golfo de Venezuela.

A lo largo del siglo XIX y la primera parte del siglo XX, se produjo la lenta y complicada delimitación de la frontera colombo-venezolana (Fernández González y Rodríguez Sangoni 2002). Hasta que en 1941, se firmó el tratado de límites que establecía la frontera actual entre ambos países. A partir de la firma de este tratado, Colombia cuenta con 50 km lineales de costa sobre el golfo de Venezuela y los restantes 500 km son costas venezolanas, y se ratifica la soberanía de Venezuela sobre el archipiélago de Los Monjes. Sin embargo, el acuerdo no define lo referente a las áreas marinas y submarinas en el golfo de Venezuela. Este hecho periódicamente ha sido objeto de controversia, y tiene su punto álgido en 1987, cuando el gobierno colombiano envía la nave de la armada ARC-Caldas a una zona que el gobierno venezolano consideraba aguas interiores.

Desde entonces, se han sucedido las negociaciones entre ambos países, impulsadas en el marco de los avances en la integración de la Comunidad Andina, sin que se hayan alcanzado acuerdos definitivos, más que la creación de sendas Comisiones de Negociación de Asuntos Fronterizos, a partir del Acta de San Pedro Alejandrino (1989-1990), con desiguales resultados. Así, aunque la soberanía de Los Monjes ha dejado de ser reclamada por el gobierno colombiano, son las relaciones diplomáticas entre ambos países las que marcan el avance o el congelamiento de las negociaciones. En los últimos años, han sido otros problemas emplazados en la frontera, como la presencia de actores armados o narcotraficantes colombianos en territorio venezolano, y su intermitente militarización, los que han suscitado mayores tensiones entre ambas partes.

Texto íntegro disponible en International Court of Justice 2012.

8 Véase, por ejemplo, *Voces* 2012.

## Esequibo

Venezuela reavivó en 1954, ante la X Conferencia Interamericana, celebrada en Caracas, la reclamación de casi el 75% del territorio guyanés situado al oeste del río Esequibo, al considerar que el laudo arbitral de París, de 1899 —que culminaba una disputa con el Reino Unido, iniciada poco después de la independencia venezolana, y que estableció la frontera entre ambos países—, era nulo. Bien es cierto que ya se habían producido reclamaciones venezolanas antes de esa fecha, pero a partir de ese momento se sucedieron sin pausa, llegando a plantearse ante las Naciones Unidas en 1962 (Simancas 2004). Incluso en 1968, el gobierno venezolano aprobó un decreto a través del cual pasaba a ejercer la soberanía marítima (9 millas de mar territorial, en ese momento) hasta la línea divisoria del río Esequibo, y fijaba la reserva de derechos venezolanos sobre las tres millas del mar de la Guayana Esequiba (Márquez 2000, citado en Simancas 2004, 15).

En abril de 1990, los ministros de exteriores de ambos países acordaron utilizar el método de “buenos oficios” y proponer un mediador/facilitador nombrado por la ONU. Desde entonces se han sucedido frecuentes reuniones de representantes de ambos gobiernos con el mediador, y ambas partes han manifestado su satisfacción. En abril de 1998, se produjo la histórica visita a Venezuela de la presidenta de Guyana, Janet Jagan, que acordó con el entonces presidente Caldera la continuación del diálogo bilateral y reafirmó el compromiso de resolver la controversia territorial por medios pacíficos.

A finales de la década de 1990, se produjeron cambios importantes en la dirigencia de ambos países: en 1998, Hugo Chávez ganó las elecciones presidenciales en Venezuela por primera vez y, en Guyana, Bharat Jagdeo fue elegido presidente, en 2001. La elección de Chávez y la redacción de una nueva constitución bolivariana no parecían presagiar en principio buenos augurios, ya que, por ejemplo, su artículo 10 señalaba un camino nítidamente reivindicacionista:

El territorio y demás espacios geográficos de la República son los que correspondían a la Capitanía General de Venezuela antes de la transformación política iniciada el 19 de abril de 1810, con las modificaciones resultantes de los tratados y laudos arbitrales no viciados de nulidad. (Asamblea Nacional 2009, 17)

Algunas declaraciones presidenciales abonaban la misma tesis. Pero, para sorpresa de muchos, el presidente venezolano realizó un viaje de Estado a Guyana, en

2004, que, aunque no trajo consigo la solución del conflicto, sí contribuía al desarrollo de la confianza mutua.

Sin embargo, en el 2007, fuerzas armadas venezolanas realizaron una incursión en el área fronteriza en litigio, incidente que resituó el interés en el área. En el 2011, con motivo de la petición de Guyana a la ONU para ampliar su plataforma continental en unas 150 millas —lo que afectaría al territorio reclamado por Venezuela—, se reanudaron las negociaciones. La ONU continuó ejerciendo de institución mediadora, reconocida por ambas partes como foco de resolución de sus divergencias. En el 2012 tuvo lugar la última reunión para avanzar en la resolución del diferendo.

## La disputa en el río Corentyn

Esta disputa enfrenta a los Estados de Surinam y Guyana incluso antes de su independencia, es decir, que es un diferendo heredado de las luchas interimperialistas europeas (en este caso, entre Holanda e Inglaterra), en la esfera colonial. Este problema es resultado, en buena parte, de la dificultad de definir fronteras en territorios de acceso complicado y poco conocidos por su reducido interés para la metrópoli. Cuando, en 1799, se estableció el río Corentyn como la línea divisoria entre la Guayana Británica y la Guayana Holandesa, no se conocían bien las fuentes del río. Cuando se conocieron mejor, dieron lugar a interpretaciones contradictorias de la frontera. Guyana reclamaba que el límite es el río Kutari, afluente del Corentyn que corre en dirección suroeste, mientras que Surinam interpretaba que es el río Nuevo, también afluente del Corentyn, que corre en dirección sureste (Donovan 2003). La primera disputa es, entonces, sobre el territorio comprendido entre estos ríos, en el tercio sur de la frontera entre ambos países. Una segunda disputa es sobre la demarcación en el mismo río Corentyn: Surinam reclama que todo el cauce está bajo su soberanía, mientras que Guyana pretende que la frontera sea establecida en la línea media. Y finalmente, la tercera disputa es respecto a la frontera marítima.

Aunque se sucedieron las negociaciones diplomáticas en el siglo XX, antes y después de la independencia, el asunto no era de mucha importancia hasta que, por un lado, se descubrieron importantes depósitos de oro en el territorio en disputa al sur, y, por otro, se fueron acumulando indicios significativos de que existen amplias reservas petrolíferas en la costa (Hoyle 2001). Desde entonces, Guyana busca el arbitraje de los órganos jurisdiccionales de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar —en adelante, CNUDM— (Donovan

2003). Sin embargo, se han producido situaciones de tensión, como en junio de 2000, cuando fuerzas militares de Surinam intentaron impedir los trabajos de prospección petrolífera que se realizaban con licencia del gobierno guyanés en la zona marítima en disputa. En 2004, a instancias de Guyana, se iniciaron las reuniones de arbitraje en el seno de la OEA, y, en septiembre de 2007, un tribunal arbitral constituido bajo el CNDUM, hizo pública una propuesta de resolución del conflicto. En esta se otorgaba soberanía sobre el río a Surinam, además de 10° de mar territorial hasta tres millas de la costa, según el acuerdo de 1936. El resto de los límites se decidieron de acuerdo con el principio de la equidistancia<sup>10</sup>. Este nuevo trazado afectaría también a la geografía marítima de Trinidad y Tobago, Barbados y Venezuela.

Ambos países han celebrado posteriormente reuniones para fomentar la cooperación en el área, a través de acciones sobre la producción pesquera y agrícola de la zona, así como en torno a la construcción de un puente sobre el río Corentyn.

### La disputa en el río Maroni

Surinam reclama la soberanía de un área de 5.000 km<sup>2</sup> situados entre los ríos Litani (Itany) y Marouini (Maroni), ambos afluentes del río Lawa, a la Guyana francesa. La disputa ya data de tiempos coloniales: Francia y Holanda sometieron la disputa al zar ruso en 1891. Surinam adoptó la frontera reclamada por Holanda en el momento de su independencia (1975), aunque luego se mostró dispuesto a aceptar la frontera reclamada por Francia (1977) a cambio de ayuda para el desarrollo. Un acuerdo más reciente para resolver la disputa estaría pendiente de ratificación.

### La disputa Ecuador-Perú

A principios de la década de 1990, en esta disputa había que distinguir dos problemas diferentes, aunque a la postre estaban estrechamente relacionados: por un lado, la vieja reivindicación ecuatoriana de un territorio que se extiende hasta el río Marañón, conectado con el sistema del Amazonas, y que llevó a la guerra de 1941. La soberanía sobre ese territorio le fue adjudicada a Perú por el Protocolo de Río, de 1942. Por otro lado, la inexistencia de demarcación en 78 km de la frontera ecuatoriana internacionalmente reconocida.

El tramo sin demarcación del límite fronterizo entre ambos Estados se hallaba en la cordillera del Cóndor. Esta área constituye una auténtica “cabeza de puente” ecuatoriana hacia al Marañón, que permitía mantener viva la reivindicación amazónica. La imprecisión del trazado en las zonas del interior del continente era relativamente habitual en la época colonial, y esto generó un problema en los Estados postcoloniales, que fijaban sus fronteras sobre lo que eran previamente nada más que límites administrativos. En este sentido, es paradigmático el caso de la región de la alta Amazonia, comprendida entre el Caquetá y el Marañón, donde el Estado ecuatoriano —que se pretendía sucesor de la Audiencia de Quito—, en virtud del *uti possidetis*, aspiraba a establecer su soberanía sobre una porción de esta región. Pero este territorio también era objeto de interés de Brasil, Colombia y Perú, que, a la postre, impusieron sus pretensiones, privando al proyecto criollo ecuatoriano de parte de su “hogar nacional”. El resultado territorial de la guerra de 1941 entre Ecuador y Perú, fijado formalmente en el Protocolo de Río, nunca fue plenamente aceptado por Ecuador y, de hecho, el presidente Velasco Ibarra denunció el Protocolo en 1960.

En la vertiente oriental del tramo de frontera sin delimitar en la cordillera del Cóndor se encuentran las cabeceras del río Cenepa. En ese lugar, durante cinco semanas de enero y febrero de 1995, se desarrollaron duros enfrentamientos entre las fuerzas armadas ecuatorianas y peruanas, en lo que supuso el mayor conflicto bélico intralatinoamericano de los últimos cincuenta años. El nacionalismo territorial había desembocado en guerra abierta.

Tras largas y complicadas negociaciones bilaterales, con el apoyo de los cuatro países garantes del Protocolo de Río (Chile, Argentina, Brasil y Estados Unidos), el diferendo territorial en cuestión fue resuelto definitivamente con la suscripción de los Acuerdos de Paz de Brasilia, el 26 de octubre de 1998. Allí se establece que la demarcación de la frontera sigue siendo, como se estableció en 1942, la que señala las altas cumbres de la cordillera del Cóndor, y que la región de Tiwinza pertenece al Perú, aunque se entrega 1 km<sup>2</sup> a Ecuador para realizar actos conmemorativos y no militares. Este último país, además, obtuvo el derecho de libre navegación por el río Amazonas y sus afluentes septentrionales. Un parque binacional ecológico sería la representación final de la paz entre ambos países hermanos.

Este acuerdo satisfizo en parte las representaciones espaciales ecuatorianas, mientras en el Perú la

<sup>10</sup> Texto íntegro disponible en Permanent Court of Arbitration 2013.



situación fue vista con desconfianza y hasta con desagrado, por implicar cierto grado de tácito reconocimiento al presunto derecho ecuatoriano de acceso al Amazonas. El caso es que, en mayo de 1999, finalmente se colocó el último hito en la frontera.

La firma de la paz ha generado una mayor aproximación y un intenso intercambio entre ambas naciones en los más diversos ámbitos. Especialmente, en el plano comercial, que sitúa actualmente al Perú como el segundo socio más importante de Ecuador a nivel mundial. Al mismo tiempo, el discurso del nacionalismo territorial tiene cierta vigencia en ambos países, y mantiene una presencia bastante significativa.

### **La salida al mar de Bolivia en el desierto de Atacama**

En 1879, comenzó la Guerra del Pacífico, que enfrentó a las fuerzas combinadas de Perú y Bolivia con el ejército de Chile. La guerra se saldó con la pérdida por parte del Perú de la provincia Tarapacá, así como toda la franja litoral boliviana. Desde entonces, se han sucedido negociaciones y tratados entre las tres partes (St John 1995), que han logrado solucionar la disputa entre Perú y Chile, cuyos mismos términos dificultan el (re)acceso de Bolivia al mar. Esto se debe a que, según estipula el tratado de Tacna y Arica de 1929, los territorios entregados a Chile no pueden ser cedidos a una tercera parte, y difícilmente el gobierno chileno podría acceder a entregar territorios más al sur a Bolivia, ya que supondría la discontinuidad de su territorio.

En todo caso, la percepción boliviana es que no solo perdió más de 400 km de costa y más de 120.000 km<sup>2</sup>, en la Guerra del Pacífico, sino que la mediterraneidad ha supuesto y supone un alto costo para el país. Es por ello que en 1910, el canciller boliviano, Sánchez Bus-tamante, reclamó por primera vez a los gobiernos de Chile y Perú una salida al mar y así se inició formalmente esta vieja reivindicación (Gangas Geisse y Santis Arenas 1994).

En la actualidad se trata más de buscar una salida al mar, que de reivindicar el territorio conquistado por Chile. En tal sentido, desde 1990 las acciones del gobierno boliviano se han centrado en presentar ante la Asamblea General de la OEA informes anuales que intentan justificar el daño económico que la mediterraneidad causa a su país. Se han sucedido negociaciones al máximo nivel, y se exploró en 2001 la posibilidad de crear una Zona Económica Especial en el litoral Pacífico, a través de la cual se exportara el gas boliviano (Pro-

yecto Pacific LNG), que nunca se llegó a concretar. Esta opción, de todos modos, coincidió con las revueltas internas en torno a la exportación de gas y, a finales del 2003, quedó desechada por parte boliviana debido a la presión popular para obtener la salida al mar.

Después de un largo proceso de cambio político en el país, que culminó con la proclamación de una nueva Constitución en 2009, la reivindicación marítima volvió al horizonte político del Estado boliviano. De hecho, está recogida en el capítulo cuarto del texto constitucional, donde se regula el marco de la reivindicación, estableciendo, en su artículo 267, que

I. El Estado boliviano declara su derecho irrenunciable e imprescriptible sobre el territorio que le dé acceso al océano Pacífico y su espacio marítimo. II. La solución efectiva al diferendo marítimo a través de medios pacíficos y el ejercicio pleno de la soberanía sobre dicho territorio constituyen objetivos permanentes e irrenunciables del Estado Boliviano. (Asamblea Constituyente de Bolivia 2009)

Bolivia ha reanudado la reclamación a Chile de una salida al mar, preparando, desde 2011, la presentación de una demanda legal contra ese país en el Tribunal Internacional de La Haya. Por su parte, el gobierno chileno habría ofrecido a Bolivia una salida al mar a través de un enclave sin soberanía, en la zona fronteriza con Perú. Esto conecta el desenlace del litigio a la resolución del diferendo sobre límites marítimos que mantienen los dos países en la Corte Internacional, cuyo fallo estaría previsto para mediados de 2013<sup>11</sup>. En cualquier caso, este asunto ha vuelto a convertirse en una cuestión clave en las relaciones bilaterales y también regionales, condicionando, por ejemplo, la integración de Bolivia en la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), y en los debates en las cumbres de la OEA o de la Cumbre América del Sur – Países Árabes (ASPA).

### **La isla Brasileira y el Rincón de Artigas**

Se trata de una pequeña isla fluvial, de no más de 300 ha, en el curso del río Uruguay y en la desembocadura del río Quarai/Cuareim, en la que Brasil construyó un hito fronterizo en 1860. La difícil precisión de su situación —si está en el río Uruguay o en la desembocadura del Cuareim— permite justamente interpretar a los dos países que debe estar bajo su soberanía, pues así se desprendería del tratado de límites de 1851 entre ambas naciones. Pero además de la soberanía sobre la isla,

<sup>11</sup> Véase *ABC.es* 2013.

se encuentra en juego la de las aguas que la rodean y la ubicación del punto común a las tres soberanías que allí concurren, el trifinio de Argentina, Uruguay y Brasil. En años recientes, este asunto ha vuelto a ser objeto de atención debido a la posibilidad de que se produzca la relimitación definitiva de las fronteras de Argentina y Brasil en el río Uruguay (Acuña 2005). Sin embargo, en el cruce de diferentes notas diplomáticas entre los gobiernos de Uruguay y Brasil, mientras el primero solicita la demarcación de la isla, el último desconoce, al menos hasta 2013, la existencia de litigios pendientes entre ambos países respecto a sus fronteras.

El denominado Rincón de Artigas, aguas arriba del Cuareim, tiene una forma aproximadamente triangular. Sus lados están formados por la Cuchilla Negra o de Haedo, el arroyo de la Invernada y el arroyo Cuara-guatá, que desemboca en el Maneco, y este, a su vez, en la Invernada cerrando el triángulo. Con una superficie aproximada de 25.000 ha, fue objeto, en 1934, de una “reserva” por parte de la cancillería uruguaya.

### La Laguna del Desierto

Tras la independencia, Argentina y Chile, a pesar de sus diferencias en torno a la soberanía sobre la Patagonia, área no ocupada por los españoles en la época colonial, se pusieron de acuerdo en 1881 sobre el trazado de la frontera común. Esta fue establecida en la cordillera de los Andes, de norte a sur, hasta el paralelo 52° sur, tomando la línea divisoria de aguas como límite fronterizo. La línea divisoria fue definida en Tierra del Fuego, a lo largo del meridiano 68°34' oeste, entre el Cabo del Espíritu Santo y el Canal del Beagle, donde termina. Al sur de este canal, se estableció que todas las islas pertenecerían a Chile, y Argentina reconocía la soberanía chilena en el Estrecho de Magallanes. Pero las interpretaciones sobre el alcance del tratado y la difícil demarcación de algunas zonas crearon disputas y tensiones fronterizas entre los dos países. Así, el conflicto acerca de la soberanía sobre tres pequeñas islas en el Canal de Beagle (Picton, Lennox y Nueva) casi da lugar a una guerra en 1978, mientras los dos países estaban bajo dictaduras militares.

En 1984, bajo la égida del Papa Juan Pablo II, ambos países suscribieron un tratado de paz y amistad, en el que se establecía la soberanía chilena sobre las tres islas, pero, a cambio, la línea de frontera marítima no siguió la línea de equidistancia hacia el sureste, sino que, en la parte final, continuó el meridiano del Cabo de Hornos hacia el sur. En 1991, se alcanzó un acuerdo sobre 22 de

las 24 cuestiones limítrofes que estaban pendientes entre ambos países, y se decidió someter a arbitraje el caso de Laguna del Desierto, con lo cual se alcanzó un convenio para “precisar” el límite entre el Monte Fitz Roy y el Cerro Daudet. En 1994, el laudo arbitral concede la Laguna del Desierto a Argentina. Finalmente, el 2 de junio de 1999, se cerró una nueva etapa de este conflicto, con la ratificación simultánea por los congresos de Chile y Argentina del acuerdo sobre el Campo de Hielo Sur (Acuerdo para Precisar el Recorrido del Límite desde el Monte Fitz Roy hasta el Cerro Daudet), suscrito por los Presidentes Eduardo Frei y Carlos Menem, el 16 de diciembre de 1998.

Muchas de estas cuestiones limítrofes tenían su origen en la dificultad para precisar la divisoria de aguas -que era el límite fronterizo que establecía el tratado de 1881- en ciertos parajes de la cordillera andina de gran altitud y pronunciada latitud sur, en particular, en algunas zonas cubiertas de hielos. Estudios precisos, con la ayuda de nuevas tecnologías, junto con la decisión de regímenes democráticos en ambos países, permitieron la demarcación precisa de la frontera.

### Las islas del Atlántico Sur

La construcción social del conflicto territorial argentino-británico se ha forjado en diferentes periodos históricos, y en cada uno de ellos se han producido extensiones relevantes del espacio objeto de disputa. Desde 1833 hasta el presente, la que comenzó siendo una disputa territorial respecto a los casi 12.000 km<sup>2</sup> de las islas llamadas Falkland o Malvinas, se extendió en la actualidad a unos 980.000 km<sup>2</sup>. A la reclamación original se ha sumado cerca de 4.000 km<sup>2</sup> de las Islas Georgías del Sur, 300 km<sup>2</sup> de las Islas Sandwich del Sur y 965.000 km<sup>2</sup> en la Antártida; y, además, se ha añadido una disputa marítima sobre más de 200.000 km<sup>2</sup>, correspondientes a la Zona de Administración y Conservación de Pesquerías de las Islas Falkland, declarada en 1986, tras la guerra. De forma paralela, lo que comenzó siendo una controversia por la posesión de unas islas casi deshabitadas, se transformó en una guerra que produjo cientos de víctimas, y que es todavía fuente de apasionamiento popular, sobre todo en Argentina, y de tensiones entre ambos Estados (Cairo Carou 2005b, 587).

Los años 1990 vieron una cierta distensión en torno al área en disputa y las partes alcanzaron algunos acuerdos sobre la explotación de los recursos naturales y sobre el tratamiento a los ciudadanos argentinos en las islas o de los isleños en Argentina. Esto siempre bajo el “paraguas” de la soberanía, es decir, sin abordar ni

**Tabla 3.** Resumen de la evolución de las disputas fronterizas en América Latina (1990-2013).

Díadas de la disputa	Tensión	Militarización	Negociación	Situación 2013
Cuba - Estados Unidos	No	Sí	No	Pendiente
Haití - Estados Unidos	No	No	No	Pendiente
Guatemala - Belice	Sí	Sí	Sí	Pendiente
Honduras - El Salvador	No	No	Sí	Resuelta
Nicaragua - Colombia (Honduras)	Sí	Sí	Sí	Resuelta
Colombia - Venezuela	No	Sí	Sí	Pendiente
Venezuela - Guyana	Sí	No	Sí	Pendiente
Guyana - Surinam	Sí	No	Sí	Resuelta
Surinam - Francia	No	No	No	Pendiente
Ecuador - Perú	Sí	Sí	Sí	Resuelta
Bolivia - Chile	Sí	No	Sí	Pendiente
Uruguay - Brasil	No	No	No	Pendiente
Argentina - Chile	No	No	Sí	Resuelta
Argentina - Reino Unido	Sí	Sí	No (soberanía)	Pendiente
Argentina - Chile - Reino Unido	No	Sí (en parte)	No	Pendiente

prejuzar dicha cuestión. Así, en 1990, se reanudaron las relaciones diplomáticas entre Argentina y el Reino Unido. En 1995 se creó un Área de Cooperación Especial, al suroeste de las islas, que gestionan delegados de ambos gobiernos junto con representantes de las islas. En julio de 1999 se firmó una declaración conjunta en-tre los gobiernos británico y argentino, con la presencia de dos miembros del Consejo Legislativo de las islas, que contemplaba medidas de cooperación, distensión y confianza mutua en varios aspectos, tales como: 1) mejorar la cooperación en materia pesquera, especialmente en el control de la pesca ilegal; 2) revisión de la toponimia argentina de las islas, impuesta por el general Galtieri; 3) permiso de entrada a las islas a los ciudadanos con pasaporte argentino, poniendo fin a la prohibición establecida tras la guerra de 1982; 4) reinicio de los vuelos semanales desde Chile, que incluían una parada en Río Gallegos, y que se habían interrumpido por la detención de Pinochet en el Reino Unido; 5) erección de un memorial a los caídos en el cementerio argentino en las islas, y 6) cooperación intergubernamental en la limpieza de minas.

Aunque se ha producido una distensión significativa entre ambos gobiernos, y se han tomado en cuenta los deseos de los habitantes de las islas, no se vislumbra una solución definitiva. Lo anterior debido a que las partes siguen encastilladas en sus posiciones respecto al tema de soberanía, y eventualmente se producen tensiones, de manera similar, respecto a los otros archipiélagos deshabitados en disputa en el Atlántico Sur. En términos jurisdiccionales, la ONU lo califica de territorio de soberanía por definir, no autogobernado,

pero las diferencias no han sido nunca dirimidas ante una corte. El 10 y 11 de marzo de 2013, después de las reiteradas peticiones de Argentina de abrir negociaciones sobre las islas, se celebraba un referéndum para decidir sobre su soberanía. Sin embargo, días después, y aún con un resultado de casi un cien por cien de votos a favor del mantenimiento de la administración británica, la presidenta argentina, Cristina Fernández de Kirchner, solicitaba al papa Francisco -quién tiempo atrás habría calificado públicamente el estatus de las islas como de “usurpación británica”- su mediación para reabrir las conversaciones con el Reino Unido sobre la soberanía de las Malvinas<sup>12</sup>.

### Argentina, Chile y Reino Unido en la Antártida

El Tratado Antártico de 1959 difería las reclamaciones de soberanía territorial sobre este territorio, incluyendo la plataforma continental en el océano Antártico. Hasta ese momento se habían producido las reclamaciones de Argentina, Australia, Chile, Francia, Nueva Zelanda, Noruega y el Reino Unido. El Protocolo de Protección Ambiental de 1991, o Protocolo de Madrid, amplió el tratado, estableciendo una protección sobre el frágil medio ambiente antártico. Las reclamaciones territoriales de Argentina, Chile y el Reino Unido se solapan en el área de la península Antártica, donde están situadas la mayor parte de las bases de estos países en el continente austral. En los últimos años, no se han producido cambios significativos en las posiciones de estos países.

<sup>12</sup> Véase Mindez 2013.

## Cambios y continuidades en los discursos sobre las fronteras

La evolución de las disputas de fronteras en América Latina desde el final de la Guerra Fría no ha sido uniforme (tabla 3), como quizás algunos pudieran esperar, sino antes al contrario: en unos casos se ha incrementado la tensión entre los Estados, mientras que en otros la disputa se ha mantenido en una situación de latencia y, en los menos, se ha alcanzado algún tipo de solución aparentemente definitiva.

Las disputas de fronteras siguen constituyendo una ocasión para la reafirmación de la “solidez” de los Estados. Se reafirma la soberanía, situándola incluso como condición de civilización. Así, en un trabajo recogido en la página web oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba, Miranda Bravo afirma: “El principio de soberanía no es un concepto en decadencia, como algunos pretenden presentarlo, por el contrario constituye la condición previa al régimen legal de una nación civilizada y parte de la comunidad jurídica internacional” (2000).

Esa solidez se interpreta como necesaria frente al exterior, y está ligada intrínsecamente a la fragilidad que se percibe en alguno de los Estados, como declaraba, en ese sentido, el presidente del Consejo Nacional de Fronteras (CNF) dominicano Radhamés Batista: “[A] nuestro juicio, Haití es indudablemente un proyecto nacional colapsado, y evidentemente fallido, por lo que origina una situación de inestabilidad interna que paulatinamente va afectando el entorno internacional” (Sánchez 2011). Similares argumentos utilizaba recientemente el presidente de Venezuela, Nicolás Maduro, al promover auditorías en las notarías fronterizas con Colombia, con el propósito de evitar la compraventa de propiedades con dinero procedente del narcotráfico. La justificación estaba muy ligada a una lectura política de la situación del país vecino, en particular, y de la región, en general:

No voy a aceptar que una parte tan querida de nuestra patria, como es la frontera, el delito se la compre para ella [...], narcotraficantes y paramilitares que comienzan a controlar al vecino, y al otro y al otro y, déjenme decirles, están muy vinculados a la derecha fascista, forman parte de los partidos de la derecha fascista. (*La Prensa.com.ve* 2013)

La solidez soberana está ligada a la unidad “indisoluble”, que está consagrada en los textos constitucionales, como afirmaba el ministro de asuntos exteriores haitiano, Fritz Longchamp: “Navassa es una parte del

territorio nacional de la República de Haití. Y esto está consagrado por la constitución de Haití” (*Radio Metro-pole* 1998; traducción propia).

De hecho, las referencias a la unidad nacional parecen sustanciarse en las fronteras. Por ejemplo, en relación al conflicto con Colombia y Honduras, los diputados nicaragüenses reafirmaban su posición común: “Definitivamente ahí no hay discusión que divida o que trate de usar (el conflicto) como algo partidario. Todos en ese sentido somos como un solo partido en Nicaragua” (Zelaya 2003), expresaba el diputado liberal René Herrera, y su colega, el diputado sandinista René Núñez indicaba: “Desde 1979 hasta acá sí ha sido un tema que ha unido a la sociedad nicaragüense para defender la soberanía del país” (Zelaya 2003). O en una declaración reciente, del presidente de Bolivia, Evo Morales dijo, al respecto de la reivindicación de salida al mar: “Todo el pueblo boliviano está unido para volver al mar con soberanía, hemos hecho un buen trabajo” (Chambi 2013).

Las metáforas organicistas de desmembraciones o amputaciones ya no son en general utilizadas. Han sido en parte sustituidas por argumentaciones economicistas acerca de las pérdidas económicas que causa la merma territorial. Un buen ejemplo es el *Libro Azul* boliviano, donde se intentan cuantificar los daños económicos y sociales que causaba la mediterraneidad a Bolivia, y que soslaya la retórica de los derechos históricos. De hecho, como ya se mencionó anteriormente, planteaba la necesidad de que Bolivia tenga una salida al mar, pero no especificaba los territorios donde deba situarse dicha salida.

Otro de los cambios que se produce en el discurso sobre las disputas fronterizas es que se interpretan ahora como cuestión del pasado. Continuando con el caso boliviano, especialmente presente en los últimos meses, la argumentación regresa a un momento histórico para la región, desde el que reformular las relaciones interestatales a través de nuevos patrones, pasando por un cambio en las fronteras actuales. El presidente Evo Morales declaraba recientemente: “Ya no estamos en tiempos de colonialismo, no es posible que Gran Bretaña piense que las Islas Malvinas son de ellos; las Malvinas para Argentina y el mar es para Bolivia” (*ADN* 2012). Su antecesor en el cargo, Carlos Mesa, en una réplica a la intervención del presidente chileno Ricardo Lagos en la cumbre extraordinaria de la OEA de Monterrey, en enero de 2004, afirmaba:

Coincido en que tenemos que mirar al siglo XXI, y esto implica la solución definitiva de un tema en el que Bolivia

hace un reclamo justo, que no se concentra en lo que fue el escenario total de ese conflicto, sino en un el acceso libre y soberano al Océano Pacífico. (Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia 2004)

Así, el recurso a la historia sigue siendo fundamental en la lectura de los diferendos, marcado, eso sí, por la diferencia de horizontes temporales relacionada con el proyecto político personal; en el caso de Morales, en una interpretación más regional. Decía el ex presidente venezolano Hugo Chávez en una visita a Guyana:

Hoy en día la situación es totalmente distinta y en Venezuela no hay para nada [...] ningún sentimiento antiguanés, sino que, más bien, ha nacido un sentimiento de hermandad que hemos venido a fortalecer

[E]l gobierno venezolano no va a oponerse a ningún proyecto en esa región [el Esequibo] que vaya en beneficio de sus habitantes. (Chávez citado en Simancas 2004, 31)

Esta consideración negativa y de hechos pasados de las disputas fronterizas se refuerza en ocasiones con alusiones al “enemigo exterior” común que supuestamente las fomentó:

Hemos estado, Guyana y Venezuela, durante mucho tiempo perturbados, por el problema fronterizo heredado de los tiempos coloniales [...], recordaba [...] que por allá por los años 60 y [...] los años 70 [...] a los militares venezolanos, trataban de sembrarnos una semilla, una actitud anti-guyanésa [...]. A los venezolanos, sobre todo a los militares, nos decían que había que recuperar el territorio, pero que además había que evitar “otra Cuba” en Guyana [...]. Son viejas estrategias imperialistas [...] para dividimos, o incluso para empujarnos a conflictos armados y violentos entre nosotros. (Chávez citado en Simancas 2004, 22)

Sin embargo, el imaginario territorial tiene una cierta continuidad<sup>13</sup>. Así, a la vez que se califican los problemas fronterizos como “historias pasadas”, se reafirma que deben ser resueltas para pasar a una nueva fase de integración y cooperación entre los Estados. Así, “salen por una puerta, pero entran por la otra”, como se ponía de manifiesto en una reciente reunión entre los presidentes de Colombia y Ecuador, donde ambas par-

Para un desarrollo más amplio de esta cuestión, desde el diálogo con las dinámicas fronterizas en Europa, véase Lois Barro 2013.

tes mostraban su intención de convertir a las fronteras en “fuentes de progreso y desarrollo” (*El Mundo* 2012).

Esta estrategia discursiva también aparece en los trabajos de los intelectuales de Estado que se ocupan de las fronteras, como se puede ver en un texto de un coronel del Instituto Geográfico Militar de Uruguay sobre las pequeñas controversias con Brasil:

Como siempre nos anima la defensa de nuestra soberanía, así como el espíritu de alcanzar una solución decorosa y realizable, cuyo objetivo final no puede ser otro que el de sellar definitivamente, [sic] nuestros límites para integrarnos a un mundo dinámico y cambiante sin el lastre de estos pequeños problemas, que puedan afectar nuestras relaciones internacionales. (Acuña 2005, 47)

La misma estrategia discursiva está presente en las alocuciones de los jefes de Estado. Por ejemplo, en la del presidente salvadoreño Elías Antonio Saca, con motivo del final de los trabajos de demarcación de la frontera de su país con Honduras:

Dos naciones hermanas ponen punto final al establecimiento de sus límites fronterizos y, a la vez [...] abrimos la brecha para lograr de manera conjunta, el desarrollo de nuestros pueblos y la tan ansiada integración regional. Hoy, comienza una nueva historia entre Honduras y El Salvador: hacer el paso fácil de las personas, lograr la libre circulación de las mercaderías en estas fronteras. (Saca 2006)

## Conclusiones

Fracasado el ideal de unidad bolivariano, los Estados-nación que crearon los criollos en América tuvieron su origen en diversas entidades político-administrativas coloniales. Entonces, como es lógico deducir, intentaron ajustar el trazado de sus fronteras al de los límites coloniales. Pero diversas circunstancias se oponían a estos designios: la imprecisión del trazado en las zonas del interior del continente o en las áreas australes que no atrajeron el interés del colonizador ibérico o la escasa población de estas regiones que, además, generalmente no se identificaba con el proyecto estatal criollo. Es evidente que este proceso es el resultado de la organización de un espacio colonizado en función de los intereses metropolitanos. Pero esto genera una primera contradicción entre el fundamento territorial de la legitimación del Estado y los límites reales del ejercicio de su soberanía.

No se pueden entender la mayoría de las disputas activas hoy en día si no se tiene en cuenta el nacionalismo con énfasis territorial que se desarrolla en algunos Estados latinoamericanos, especialmente durante el siglo XX, y que va acompañado de un adoctrinamiento territorialista de sus poblaciones. Las “patrias imaginarias” -modeladas conforme a la extensión territorial a la que aspiran los Estados y no ajustadas a la realidad de las fronteras internacionales reconocidas-, que los sistemas educativos transmiten a argentinos, venezolanos, guatemaltecos, ecuatorianos, etc., impiden una evaluación desapasionada del alcance de la soberanía territorial del Estado, cuyas limitaciones actuales hacen ciertamente anacrónicas este tipo de disputas.

Este nacionalismo territorial ha sobrevivido a diferentes cambios de regímenes en los Estados latinoamericanos, y ha traspasado los límites temporales de ciclos o eras políticas. Así ha ocurrido también tras el final de la Guerra Fría: el fin del enfrentamiento entre la Unión Soviética y los Estados Unidos no ha tenido un gran impacto sobre los contenciosos territoriales en América latina. Un ejemplo significativo es el de Venezuela, país en el que, desde 1959, cuando vuelve la democracia, hasta 1999, desarrolla una acción exterior decididamente dedicada a frenar la proyección política y militar cubana en el Caribe; este hecho se invierte con la revolución bolivariana del presidente Chávez, y ese enfrentamiento se transforma en una alianza. Y, a pesar de todo ello, el “[...] esquema de atención diplomática al contencioso Venezuela-Guyana a partir de los años ochenta se ha mantenido inalterado [...]” (Otálvora 2002, 124).

No obstante, aunque exista continuidad en el nacionalismo territorial, también es cierto que el afianzamiento de regímenes democráticos en los Estados latinoamericanos ha supuesto un cambio con el pasado<sup>14</sup>. Valga como muestra la reacción del presidente chileno Eduardo Frei ante la sentencia adversa para los intereses de su país del laudo arbitral de 1994:

Hemos solucionado gran parte de los problemas pendientes con nuestros vecinos. Sin embargo, lamentamos que el fallo de Laguna del Desierto haya sido adverso a los intereses de Chile y esperamos que los legítimos recursos que hemos presentado obtengan resultados positivos. (Congreso de Chile 1995, 7)

Esas eran las palabras que decía en el discurso al plebiscito del Congreso chileno de 1995. Esta posición de respeto a los procedimientos y acuerdos internacionales le valió a Frei, como a sus antecesores y sucesores democráticos en la presidencia chilena, ser tachado de “en-treguista” por parte de los sectores soberanistas más reaccionarios. En este sentido, el fin de la Guerra Fría ha permitido un periodo democrático relativamente estable en los países latinoamericanos. No han reaparecido las dictaduras militares, apoyadas por Estados Unidos para “contener” el avance del comunismo, que enfatizaban la seguridad nacional como objetivo máximo del Estado.

Uno de los cambios más notables que se ha producido está unido a la percepción de los diferentes gobiernos de los procesos de globalización; en el sentido de que, aunque se hayan mantenido las retóricas de unidad territorial en todos los países latinoamericanos, estas se han visto acompañadas por las manifestaciones a favor de la integración regional (o continental). El discurso de la integración se ha convertido en dominante y ha tenido sus efectos:

por un lado, las fronteras de los Estados implicados en dichos procesos pasan a ser contempladas más como continuidades que discontinuidades, y, por otro, las políticas externas de los Estados se piensan crecientemente en términos de agregación más que de independencia [...]. (Cairo Carou 2003, 31)

Así se han manifestado en América Latina; las tendencias a facilitar el tránsito de personas y mercancías han prevalecido sobre las tentaciones restrictivas, e incluso, cuando se han afirmado reivindicaciones territoriales, a continuación se ha invocado el inicio, la continuación o la conclusión de procesos de integración, que se consideran inevitables.

<sup>14</sup> Sobre la relación entre democracia y paz en los conflictos territoriales, se puede ver el trabajo de Huth y Allee (2002). Específicamente sobre la relación entre la resolución de conflictos territoriales y una “paz positiva”, en el sentido galtungiano, véase Gibler y Tir (2010).

**Heriberto Cairo Carou**

Profesor titular de Ciencia Política y de la Administración en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid (España). Ha sido profesor invitado en varias universidades. Desarrolla sus investigaciones en el campo de la geografía política, con especial énfasis en el estudio de la geopolítica de la guerra y la paz, las identidades políticas e ideologías territoriales y las fronteras. También ha publicado numerosos artículos en diversas publicaciones científicas españolas y de otros países. En la actualidad coordina la investigación de un grupo interdisciplinar de investigadores hispano-portugueses sobre la frontera común.

**María Lois**

Profesora en el departamento de Ciencia Política III (Teorías y Formas Políticas y Geografía Humana) de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid (España). Sus investigaciones se inscriben en el área de la geografía política, y ha trabajado sobre geografías electorales del nacionalismo; metodología y teoría de la perspectiva de lugar; el espacio en las prácticas artísticas contemporáneas y, en general, en torno a los procesos de construcción del espacio y el tiempo colectivos. En los últimos años, su investigación se ha centrado en la frontera hispano-portuguesa, dentro de una reflexión más amplia sobre territorialidades en el contexto europeo.

Para citar este artículo, utilice el título completo así:

Cairo Carou, Heriberto y María Lois. 2014. "Geografía política de las disputas de fronteras: cambios y continuidades en los discursos geopolíticos en América Latina (1990-2013)". *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía* 23 (2): 45-67.



Excepto que se establezca de otra forma, el contenido de este artículo cuenta con una licencia Creative Commons "reconocimiento, no comercial y sin obras derivadas" Colombia 2.5, que puede consultarse en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/co/>

## Referencias

- Asamblea Constituyente de Bolivia. 2009. "Constitución Política del Estado". *Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia*. 7 de Febrero. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/view/36208> (consultado en enero de 2014).
- Asamblea Nacional. 2009. "Constitución de la República Bolivariana de Venezuela". *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* 5908:1-48.
- ABC.es. 2013. "Piñera ofrece a Bolivia una salida al mar por una zona en litigio con Perú". 4 de febrero. <http://www.abc.es/internacional/20130204/abci-pinera-ofrece-bolivia-sali-da-201302031752.html> (consultado en marzo de 2013).
- Acuña, Yvho. 2005. "La isla Brasilera, las aguas jurisdiccionales del río Uruguay y ¿dónde está el trifinio?". *Boletín del Servicio Geográfico Militar de la República Oriental de Uruguay* 8:47-60.
- ADN. 2012. "Evo Morales afirmó que 'Chile es un peligro para la región'". 2 de octubre. <http://diarioadn.co/actualidad/mundo/declaraciones-de-evo-morales-sobre-chile-1.26075> (consultado en abril de 2013).
- Agnew, John. [1998] 2002. *Geopolitics: Re-Visioning World Politics*. Londres: Routledge. Traducción al castellano por María Lois Barro, *Geopolítica: una revisión de la política mundial*. Madrid: Trama. Las citas corresponden a la edición de Trama.
- Agnew, John y Stuart Corbridge. 1995. *Mastering Space: Hegemony, Territory and International Political Economy*. Londres: Routledge.
- Bowman, Isaiah. [1921] 1924. *The New World: Problems in Political Geography*. New York: Yorker on Hudson. Reimpreso, Londres: George G. Harrap.
- Brunhes, Jean y Camille Vallaux. [1921] 1928. *Geografía de la historia. Geografía de la paz y de la guerra en la tierra y en el mar*. Traducción al castellano de Ángel do Rego y Vicente Valls Inglés. Madrid: Jorro.
- Cairo Carou, Heriberto. 2003. "Panregiones: viejas y nuevas ideas geopolíticas". En *La integración regional de América Latina en una encrucijada histórica*, editado por Alberto Rocha Valencia et ál., 31-48. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Cairo Carou, Heriberto. 2005a. "Discursos geopolíticos y construcción de identidades supranacionales en América Latina". En *Anuario ¡Atención! Jahrbuch des Österrreichischen Lateinamerika-Instituts n.º 8: Von Wäldern, Städten und Grenzen: Narration und kulturelle Identitätsbildungsprozesse in Lateinamerika*, editado por Enrique Rodrigues-Moura, 315-337. Frankfurt am Main: Brandes & Apsel/Südwind.
- Cairo Carou, Heriberto. 2005b. "Elementos para una geopolítica crítica de la guerra y la paz: la construcción social del conflicto territorial Argentino-Británico". Tesis de doctorado en Ciencias Políticas, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- Cairo Carou, Heriberto. 2008. "Orden geopolítico - orden internacional". En *Diccionario de Relaciones Internacionales y Política Exterior*, coordinado por Juan Carlos Pereira, 689-691. Barcelona: Ariel.
- Carter, David B. 2010. "The Strategy of Territorial Conflict". *American Journal of Political Science* 54 (4): 969-987.
- Chambi, Fabiola. 2013. "Bolivia demandará a Chile ante La Haya en los próximos días". *Los Tiempos*, 23 de marzo. [http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/nacional/20130323/bolivia-demandara-a-chile-ante-la-haya-en-los-proximos\\_206716\\_442833.html](http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/nacional/20130323/bolivia-demandara-a-chile-ante-la-haya-en-los-proximos_206716_442833.html) (consultado en mayo de 2013).
- Child, Jack. 1985. *Geopolitics and Conflict in South America: Quarrels between Neighbors*. Nueva York: Praeger.
- Congreso de Chile. 1995. "Mensaje Presidencial. Sesión del Congreso Pleno". Legislatura 331ª, Ordinaria, 21 de mayo. [http://www.archivochile.com/Gobiernos/gob\\_edo\\_freirt/de/GOBdefreirt0003.pdf](http://www.archivochile.com/Gobiernos/gob_edo_freirt/de/GOBdefreirt0003.pdf) (consultado en mayo de 2013).
- Curzon, George N. (Lord). 1907. *Frontiers*. Oxford: Clarendon Press.
- Dalby, Simon. 1990. *Creating the Second Cold War: The discourse of politics*. Londres: Pinter.
- Diehl, Paul F. 1985. "Contiguity and Military Escalation in Major Power Rivalries, 1816-1980". *Journal of Politics* 47 (4): 1203-1211.
- Domínguez, Jorge I., coord. 2003. "Boundary Disputes in Latin America". *Peaceworks n.º 50*. Washington, D. C.: United States Institute of Peace.
- Donovan, Thomas W. 2003. "Suriname-Guyana Maritime and Territorial Disputes: A Legal and Historical Analysis". *Journal of Transnational Law & Policy* 13 (1): 41-99.
- El Mundo. 2012. "Ecuador y Colombia fortalecen la integración de sus fronteras". 11 de diciembre. <http://elmundo.com/sv/ecuador-y-colombia-fortalecen-la-integracion-de-sus-fronteras> (consultado en abril de 2013).
- Fernández González, María Alejandra y Hudilú Tatiana Rodríguez Sangoni. 2002. "El problema del golfo en la frontera colombo-venezolana: una perspectiva histórica". *Acervo: Revista de Estudios Históricos y Documentales* 1 (1): 53-61.
- Frei, Eduardo. 1995. *Mensaje Presidencial: Legislatura 331ª, Ordinaria, Congreso Pleno, sesión del 21 de mayo de 1995*. [http://historiapolitica.bcn.cl/obtienearchivo?id=recurso\\_slegales/10221.3/10559/2/1995.PDF](http://historiapolitica.bcn.cl/obtienearchivo?id=recurso_slegales/10221.3/10559/2/1995.PDF) (consultado en octubre de 2005).



- Foucher, Michel. 1991. *Fronts et frontières: Un tour du monde géopolitique*. París: Fayard.
- Gangas Geisse, Mónica y Hernán Santis Arena. 1994. "The Bolivian Maritime Aspiration to Chilean Political Space. Towards a Non-territorial Solution". En *The Americas*, editado por Pascal O. Girot, 170-188. Vol. 4 de *World Boundaries*. Londres: Routledge.
- Gibler, Douglas M. y Jaroslav Tir. 2010. "Settled Borders and Regime Type: Democratic Transitions as Consequences of Peaceful Territorial Transfers". *American Journal of Political Science* 54 (4): 951-968.
- Goemans, Hein E. 2006. "Bounded Communities: Territoriality, Territorial Attachment, and Conflict". En *Territoriality and conflict in an era of globalization*, editado por Miles Kahler y Barbara F. Walter, 25-61. Cambridge: Cambridge University Press.
- Granados, Carlos y Alejandro Jiménez. 2002. *Ambiente, conflicto y cooperación en la cuenca del río San Juan*. San José de Costa Rica: FUNPADEM.
- Griffith, Ivelaw L. 2003. *The Caribbean Security Scenario at the Dawn of the 21st Century: Continuity, Change, Challenge. The North-South Agenda Papers n.º 65*. Coral Glabes (Florida): North-South Center, University of Miami.
- Guichonnet, Paul y Claude Raffestin. 1974. *Géographie des frontières*. París: Presses Universitaires de France.
- Haggett, Peter. [1983] 1988. *Geografía. Una síntesis moderna*. Traducción al castellano Rosa M. Ferrer. Barcelona: Omega. Las citas corresponden a la edición de Omega.
- Hensel, Paul R. 1998. "Reliability and Validity Issues in the Issue Correlates of War (ICOW) Project". Ponencia presentada en la reunión anual de la 39<sup>a</sup> *International Studies Association*. Minneapolis. Holdich, Thomas Hungerford. 1916. *Political Frontiers and Boundary Making*. Londres: Macmillan.
- Hoyle, Peggy A. 2001. "The Guyana-Suriname Maritime Boundary Dispute and its Regional Context". *Boundary & Security Bulletin* 9 (2): 99-108.
- Huth, Paul K. y Todd L. Allee. 2002. *The Democratic Peace and Territorial Conflict in the Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- International Court of Justice. 2012. *Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua vs. Colombia): The Court Finds that Colombia has Sovereignty Over the Maritime Features in Dispute and Draws a Single Maritime Boundary*. <http://www.icj-cij.org/docket/files/124/17162.pdf> (consultado en abril de 2013).
- Kahler, Miles. 2006. "Territoriality and Conflict in an Era of Globalization". En *Territoriality and Conflict in an Era of Globalization*, editado por Miles Kahler y Barbara F. Walter, 1-21. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kirby, Andrew M. y Michael D. Ward. 1987. "The Spatial Analysis of Peace and War". *Comparative Political Studies* 20:293-313.
- La Prensa.com.ni*. 2013. "Maduro ordena auditar a notarías de frontera con Colombia". 18 de mayo. <http://www.laprensa.com.ni/2013/05/18/planeta/147210> (consultado en mayo de 2013).
- Lauterpacht, Eliu, Stephen Schwebel, Shabtai Rosenne y Francisco Orrego Vicuña. 2001. *Legal Opinion on Guatemala's Territorial Claim to Belice*. Belmopan: The Government Printer.
- Lois, María. 2013. "Notas en el margen: fronteras, fronte-rizaciones, órdenes socioterritoriales". En *As Ciências Sociais nas Fronteiras: teorias e metodologias de pesquisa*, organizado por Silvio Colognese y Eric Cardin. Cascavel: JB. En prensa.
- Mandel, Robert. 1980. "Roots of the Modern Interstate Border Dispute". *Journal of Conflict Resolution* 24 (3): 427-454.
- Mindez, Leonardo. 2013. "Malvinas: Cristina pidió al Papa que llame a Londres a dialogar". *Clarín.com*, marzo 19. [http://www.clarin.com/mundo/Malvinas-Cristina-Papa-Londres-dialogar\\_0\\_885511472.html](http://www.clarin.com/mundo/Malvinas-Cristina-Papa-Londres-dialogar_0_885511472.html) (consultado en marzo de 2013).
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia. 2004. *El Libro Azul: el problema marítimo boliviano*. La Paz: Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia.
- Miranda Bravo, Olga. 2000. "Las bases militares extranjeras impuestas: colonialismo y desarme". *Cuba MinRex*. <http://anterior.cubaminrex.cu/Guantanamo/Articulos/BaseNaval/Las-Bases-Militares.html> (consultado en junio de 2005).
- Most, Benjamin A. y Harvey Starr. 1980. "Diffusion, Reinforcement, Geopolitics, and the Spread of War". *American Political Science Review* 74 (4): 932-946.
- Most, Benjamin A. y Harvey Starr. 1984. "International Relations Theory, Foreign Policy Substitutability, and Nice's Laws". *World Politics* 36 (3): 383-406.
- Most, Benjamin A. y Harvey Starr. 1989. *Inquiry, Logic and International Politics*. Columbia (South Carolina): University of South Carolina Press.
- Newman, David. 2006. "The Resilience of Territorial Conflict in an Era of Globalization". En *Territoriality and Conflict in*

- an *Era of Globalization*, editado por Miles Kahler y Barbara F. Walter, 85-110. Cambridge: Cambridge University Press.
- Notimex. 2013. "Guatemala pide aplazar un año referéndum sobre diferendo con Belice". *Notimex*, 13 de marzo. <http://ve.noticias.yahoo.com/guatemala-pide-aplazar-a%C3%B1o-refer%C3%A9ndum-diferendo-belice-025653194.html> (consultado en marzo de 2013).
- O'Sullivan, Patrick. 1982. "Antidominio". *Political Geography Quarterly* 1 (1): 57-64.
- O'Sullivan, Patrick. 1985. "The Geopolitics of Deterrence". En *The Geography of Peace and War*, editado por David Pepper y Alan Jenkins, 29-41. Oxford: Basil Blackwell.
- Otálvora, Edgar C. 2002. "El Caribe y el contencioso con Guayana en la política exterior venezolana: contraste de dos tiempos". *Cuadernos del CENDES* 19 (49):103-126.
- Tuathail, Gearóid y John Agnew. 1992. "Geopolitics and Discourse: Practical Geopolitical Reasoning in American Foreign Policy". *Political Geography* 11 (2): 190-204.
- Pearson, Frederic S. 1974. "Geographic Proximity and Foreign Military Intervention". *Journal of Conflict Resolution* 18 (3): 432-460.
- Permanent Court of Arbitration. 2013. *Guyana Vs. Surinam*. [http://www.pca-cpa.org/showpage.asp?pag\\_id=1147](http://www.pca-cpa.org/showpage.asp?pag_id=1147) (consultado en marzo de 2013).
- Prensa Libre.com*. 2013. "Guatemala pide a Belice cambio en ley de referendo". 13 de febrero. [http://www.prensalibre.com/noticias/politica/Guatemala-pide-Belice-cambio-referendo\\_0\\_865113637.html](http://www.prensalibre.com/noticias/politica/Guatemala-pide-Belice-cambio-referendo_0_865113637.html) (consultado en marzo de 2013).
- Radio Metropole*. 1998. "Haití disputes U. S. Claims...". 14 de septiembre. <http://www2.webster.edu/~corbetre/haiti/misctopic/navassa/dispute.htm> (consultado en julio de 2013).
- Ratzel, Friedrich. [1896] 2011. "Las leyes del crecimiento espacial de los Estados: una contribución a la Geografía científico-política". Traducción al castellano de Marina Díaz. *Geopolítica(s): Revista de estudios sobre espacio y poder* 2 (1): 135-156.
- Richardson, Lewis F. 1960. *Statistics of Deadly Quarrels*. Chicago: Quadrangle Books.
- Saca, Elías Antonio. 2006. *Discurso del Sr. Elías Antonio Saca, presidente de la República con motivo de la finalización del proceso de demarcación de la frontera El Salvador - Honduras*, 18 de abril de 2006. <http://www.casapres.gob.sv/presidente/discursos/2006/04/disc1801.html> (consultado en diciembre de 2006).
- Sánchez, Teuddy A. 2011. "Embajador dominicano rechaza declaraciones de ex ministro de Haití". *El Nuevo Diario.com*, 10 de octubre. <http://www.elnuevodiario.com.do/app/article.aspx?id=260348> (consultado en mayo de 2013).
- St John, Ronald Bruce. 1995. *The Bolivia-Chile-Peru Dispute in the Atacama Desert. Boundary and Territory Briefing*. Vol. 1, n.º 6. Durham: International Boundaries Research Unit.
- Simancas, Francisco. 2004. "Conflictos y controversias: Venezuela y Guyana". *Cuadernos de la Cátedra Libre Simón Bolívar* 7. Paramaribo: Embajada de Venezuela en la República de Suriname.
- Simmons, Beth A. 1999. "Territorial Disputes and Their Resolution: The Case of Ecuador and Peru". *Peaceworks* 27. Washington, D. C.: United States Institute of Peace.
- Starr, Harvey y Benjamin M. Most. 1978. "A Return Journey: Richardson, 'Frontiers', and Wars in the 1946-1965 Era". *Journal of Conflict Resolution* 22:441-467.
- Taylor, Peter J. y Colin Flint. [2000] 2002. *Geografía política: economía-mundo, estado-nación y localidad*. 2ª ed. Traducción al castellano de Adela Despujol Ruiz Jiménez y Humberto Cairo Carou. Madrid: Trama. Las citas corresponden a la edición de Trama.
- Voces*. 2012. "Se refiere mandatario hondureño a diferendo con El Salvador". 19 de octubre. <http://voces.org.sv/2012/10/19/se-refiere-mandatario-hondureno-a-diferendo-con-el-salvador> (consultado en marzo de 2013).
- Walker, Rob B. J. 1993. *Inside/Outside: International Relations as Political Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zelaya, Fernando. 2003. "Unidad nacional en torno a reclamo en La Haya". *Confidencial* 339, 18 al 24 de mayo. [http://www.cancilleria.gob.ni/publicaciones/opinion/ao2003\\_008.html](http://www.cancilleria.gob.ni/publicaciones/opinion/ao2003_008.html) (consultado en mayo de 2005).

## **Identidad nacional y territorio.**

Lic. V. Gastón Mutti<sup>1</sup>

Si el concepto moderno de Estado encuentra su "nacimiento" con la obra de Nicolás Maquiavelo *El Príncipe*, en 1512, y con la constitución de los primeros, hoy llamados, Estados - nacionales; debemos esperar hasta fines del siglo XVIII para poder rastrear la utilización de la idea de *nación* tal como hoy la entendemos.

No es que con anterioridad no hubiera sido utilizada la palabra, sino que la extensión territorial que se le daba era acotada y no tenía influencias sobre el pensamiento europeo (Chabod, 1987, 25). Hasta ese momento la nación se hacía coincidir con la *gens*, mientras que el término provincia era el que se acercaba a la utilización actual de la nación.<sup>2</sup>

Esto nos lleva a preguntarnos sobre los motivos que llevaron a la modificación de este término hasta hacerlo coexistir con el Estado en el Estado-nación. En otras palabras, ¿por qué la idea de nación se volvió un *alma nacional* que reconoce "...peculiaridades imborrables, morales, y espirituales de cada pueblo"? (Chabod, 1987, 27).

## **La conformación del sistema-mundo y el Estado.**

En este punto se nos presentan dos grandes caminos posibles por recorrer. El primero es aquel que, siguiendo lo expresado por Immanuel Wallerstein, nos remite a comenzar por el "sistema-mundo" para desembocar en sus componentes. El segundo, el que parte de las interacciones de los componentes para arribar al sistema mundial, tal como lo sugiere Giddens.<sup>3</sup> Ambas posiciones discuten la forma de situar la relación entre el sistema-mundo y sus

---

<sup>1</sup>Licenciado en Ciencia Política por la UNR. Magister en Ciencia Política y Sociología por la FLACSO, Profesor titular por concurso de la UNR y de la UNER. Profesor de posgrado en distintas especializaciones, y maestrías. Por contactos gmutti@unr.edu.ar.

<sup>2</sup>Dice Chabod:

"Todavía en Maquiavelo el término 'provincia' se utiliza con mucha frecuencia en nuestro sentido de nación, mientras que el término 'nación' aparece muy pocas veces" (Chabod, 1987, 24).

También Taylor nos aclara que Dante identificó la nación italiana con la lengua, pero no realizó referencias cruzadas con su forma de gobierno ideal. "La nación era un fenómeno cultural, el Gobierno un fenómeno político y Dante no veía la necesidad de una relación entre ambos" (Taylor, 1994, 181).

<sup>3</sup>Sostiene Giddens: "Con todo Wallerstein no vincula adecuadamente los orígenes del capitalismo con la forma-Estado europea, y por tanto subestima la función del poder militar y de la guerra entre los estados en la formación del mundo contemporáneo" (Giddens, 1983, 89).

componentes, pero no la vigencia del Estado-nación como objeto de análisis (Tortosa, 1992, 1114). Desarrollaremos la primera de estas visiones.

Wallerstein ha colocado el centro de la explicación en la idea de sistema mundial. Por él entiende a la expansión de una economía-mundo capitalista que iniciándose en Europa abarcó la totalidad del planeta. El fenómeno conocido como la "expansión de Europa" (Wallerstein, 1991, tomó la forma de la economía-mundo capitalista a lo largo del extenso siglo XVI implicando la "...transformación de un modelo de producción tributario o redistributivo específico, el de la Europa feudal (...), en un sistema social cualitativamente diferente" (Wallerstein, 1984, 12). Es en este período donde se atravesó el "*umbral* de irreversibilidad" del sistema-mundo (Balibar, 1991, 138, subrayado en el original).

En lugar de entender que el cambio social se desarrolla país por país, Wallerstein señala que la forma de comprenderlo es a partir del contexto más amplio del sistema mundial (Taylor, 1994, 3).

Esta forma de entender los fenómenos del cambio social es conjugada con una posición crítica hacia la teoría de la modernización (o del desarrollo) y también hacia el "capitalismo ideal de Marx, y sobre todo de los economistas marxistas" (Balibar, 1991, 140; Taylor, 1994, 7-8; Tortosa, 1992, 1119). De esta forma en la historia del capitalismo la forma Estado fue *una* de las distintas formas de dominio ensayadas.<sup>4</sup>

A partir de esta visión también son criticadas las teorías modernizadoras o desarrollistas por su concepción de los modelos de desarrollo por etapas. Los distintos países se encontrarían, desde estas perspectivas, en diferentes escalones del desarrollo y avanzando según modelos preestablecidos por la experiencia de los otros países.

Para Wallerstein el modelo de la economía-mundo capitalista se distancia de la forma lineal evolutiva en la que lo pensaban los desarrollistas (Balibar, 1991, 140)<sup>5</sup>. En la economía-mundo "...ricos y pobres forman parte de un único sistema y experimentan distintos procesos en el seno de ese sistema: el desarrollo y el desarrollo del subdesarrollo..." (Taylor, 1994, 8). De esta

---

Señala Balibar: "...en la historia del capitalismo, *han aparecido formas 'estatales' diferentes de la forma nacional* y durante un tiempo han competido con ella, antes de que acabara desechándolas o instrumentalizándolas..." (Balibar, s/d, 140, resaltado en el original). Por su parte Giddens mantiene que existe un íntimo vínculo entre el capitalismo moderno y el Estado-nación, dado que parte de diferenciar Estado absoluto de Estado-nación, como dos momentos de un estadio sucesivo (Giddens, 1983, 82-83).

<sup>5</sup>Estas posiciones nos llevarían a la ilusión de una evolución necesaria, unilineal, donde se aceptaría acríticamente el Estado (Balibar, 1991, 142).

manera se pueden definir tres elementos centrales del sistema-mundo: un mercado único a nivel mundial, un sistema de múltiples Estados, y la existencia de estructuras tripartitas.<sup>6</sup>

En esta visión el mundo es entendido como una "red jerarquizada" (Levy, 1994, 69) que define centros, semiperiferias y periferias con flujos asimétricos que los separan. El Estado es la clave de esta red.

Este lugar del Estado fue construido por medio de la institución de la lengua estatal, del monopolio monetario, de la centralización administrativa y fiscal, junto a la uniformización jurídica y a una relativa pacificación interior (Balibar, 1991, 137). A su vez, el Estado no puede ser escindido del territorio (Mann, 1986, 122-125), pasando a conformar una unidad que determinó el tipo de escala espacial a ser priorizada (Levy, 1994, 70; Cairo Carou, s\d, 71-75). El poder del Estado se propagaba desde un centro hasta los límites fijados por las fronteras con otros estados. Desde ya este tipo de escala ha tendido a ocultar y deformar factores que no pueden ser captados de otra forma. Al decir de Taylor, la escala geográfica es política (Cairo Carou, s\d, 75).<sup>7</sup>

Son estas ideas las que nos llevan a preguntarnos, junto a Wallerstein, qué instituciones logran limitar la extensión de los conflictos en el sistema-mundo. Ellas serían los *Estados*, los *pueblos*, las *clases* (no definidas en un sentido estrictamente marxista), y las *unidades domésticas* (Taylor, 1994, 24).<sup>8</sup> Destacaremos principalmente, en relación al tema a desarrollar, lo que se entiende por *pueblo*.

## **La idea de pueblo.**

Partimos de una afirmación: tanto la nación como el pueblo son una construcción que se produce y reproduce a partir del Estado, creemos que este es un punto importante en las tesis que

---

<sup>6</sup>A partir de Wallerstein se han estudiado las estructuras que generan desigualdad como tripartitas. Las mismas producen una mayor estabilidad entre las partes que si se tratara de un enfrentamiento entre dos. Así entre la periferia y el centro se encuentra la semiperiferia, o entre blancos y negros grupos intermedios de blancos pobres (Taylor, 1994, 10).

<sup>7</sup>Giddens por su parte define al Estado-nación como "...la unificación de un aparato administrativo dentro de límites territoriales bien definidos (en un conjunto de otros Estados-nación)" (Giddens, 1983, 83).

<sup>8</sup>Señala Taylor:

"Wallerstein considera que estas cuatro instituciones, tal y como las define, son exclusivamente de la economía mundo capitalista. Interactúan una con otras de muy diversas maneras, creando y recreando continuamente las pautas espaciales y temporales (...). Por ejemplo, las unidades domésticas tienen un papel importante en el mantenimiento de las definiciones culturales de los 'pueblos', y los pueblos tienen una influencia fundamental en las fronteras de los Estados y en la naturaleza de los conflictos de clase" (Taylor, 1994, 24).

estamos desarrollando. A pesar de que en la práctica se lo hace aparecer como un mecanismo inverso, el Estado ha precedido en casi todos los casos a la nación (Wallerstein, 1991, 127; Pérez Agote, 1992, 916).

Aunque nos centraremos en la nación como forma de expresión del pueblo, Wallerstein señala que se pueden diferenciar tres tipos de pueblo: **las razas, las naciones y los grupos étnicos** (Wallerstein, 1991, 121, Taylor, 1994, 26-27). Mientras la **raza** apela a la diferenciación por medio de categorías genéticas (una forma física visible que marque diferencias), **el grupo étnico** "...es una categoría cultural, definida por ciertos comportamientos persistentes que se transmiten de generación en generación y que normalmente *no* están vinculados en teoría, a los límites del Estado" (Wallerstein, 1991, 121, cursiva en el original). Por su parte **la nación** es una categoría cultural vinculada a la competencia entre los Estados, a sus fronteras (Taylor, 1994, 26).

Cada una de estas formas de expresión del pueblo han tenido utilidades diferentes en la economía-mundo. Mientras la raza es fundamental en la definición de los espacios dominados por el centro, la semiperiferia y la periferia; la nación actúa como la estructura política de la economía-mundo, como el elemento cohesionador al interior de los Estados; por último los grupos étnicos permiten comprender la forma en que se estructuran al interior de las fronteras estatales las minorías (no necesariamente numéricas) que intentan definir y defender "su" identidad social de grupo (Wallerstein, 1991).<sup>9</sup>

Pero ¿para qué son necesarias estas construcciones, entre ellas la nación? En primera instancia consideremos que estos instrumentos actúan *creando* un pasado que guía nuestro presente. "Por consiguiente, la idea de pasado es ante todo un fenómeno moral y por tanto político y siempre un fenómeno contemporáneo" (Wallerstein, 1991, 123).<sup>10</sup> De esta forma crear naciones es crear *historias nuevas* y, ya que no hay nación sin historia, "...las distintas historias se adaptan a distintos presentes e implican futuros alternativos" (Taylor, 1994, 187) Compartimos la conclusión de Taylor: el tema de las historias nacionales no es el pasado.

---

<sup>9</sup>Para estas formas es importante señalar lo siguiente: "*Toda identidad es individual*, pero la única identidad individual es la histórica, es decir, la que se construye dentro de un campo de valores sociales, de normas de comportamiento y de símbolos colectivos. Los individuos nunca se identifican unos con otros (...), pero tampoco adquieren una identidad aislada, noción intrínsecamente contradictoria" (Balibar, 1991, 146).

<sup>10</sup>Taylor define esta situación con la figura del "Jano moderno" que mira adelante y atrás. Sin historia no hay presente (Taylor, 1994, 185).

Estas historias, a la vez que socializan a los individuos entre sí, los diferencian de los que quedan excluidos de ese pasado. En otros términos generan cohesión social (Wallerstein, 1991, 128).

Este pasado social es presentado como homogéneo, monolítico, inmutable y a su vez moldeador del presente,<sup>11</sup> pero en verdad es moldeado *desde* el presente. El Estado (inserto en la economía-mundo capitalista y actuando sobre las divisiones de clases sociales) genera un "...*homo nationalis*, desde su nacimiento hasta su muerte, a través de una red de mecanismos y de prácticas cotidianas..." (Balibar, 1991, 145). De esta forma toda comunidad o nación *real* es una nación o comunidad *imaginada*.<sup>12</sup>

## La nación.

Siguiendo a Anderson sabemos que la nación se imagina como limitada, lo cual se relaciona estrechamente con el tema, ya señalado, de la territorialidad como elemento fundamental del Estado y con las fronteras (Anderson, 1993, 24-25). Las fronteras en esta concepción son entendidas como el "trazado de líneas de frontera" que marcan "universos culturales diferentes" imbuidos de un "carácter sagrado" (Cairo Carou, 1996, 4,10,12).<sup>13</sup> También se imagina como soberana. Como autónoma frente a las demás naciones, e indivisible, permitiendo, gracias a esto, la libertad de sus miembros al hacer residir la soberanía en el pueblo (Taylor, 1994, 182). Por último se imagina como comunidad, como unidad, en donde participan "...el sentimiento de lo sagrado, los sentimientos del amor, respeto, sacrificio, temor..." (Balibar, 1991, 149).

---

<sup>11</sup>"Normalmente se considera que el pasado está esculpido en piedra. Pero el pasado social, la manera en que entendemos este pasado real, está inscrito en arcilla blanda, en el mejor de los casos" (Wallerstein, 1991, 123).

<sup>12</sup>Como señala Balibar: "Esto viene a significar que *sólo las comunidades imaginarias son reales*..." (Balibar, 1991, 145).

Se puede hablar de las *comunidades imaginadas* dado que los miembros de esa comunidad por más pequeña que sea "...no conocerán jamás a la mayoría de sus compatriotas, no los verán ni oirán siquiera hablar de ellos, pero en la mente de cada uno vive la imagen de su comunión. Renan se refirió a esta imagen (...) cuando escribió: 'Ahora bien, la esencia de una nación está en que todos los individuos tengan muchas cosas en común y también en que todos hayan olvidado muchas cosas' (Anderson, 1993, 23).

<sup>13</sup>Sostiene Balibar: "...las fronteras exteriores tienen que imaginarse permanentemente como la proyección y la protección de una personalidad colectiva interior, que todos llevamos dentro y que nos permite habitar el tiempo y el espacio del Estado como el lugar en el que siempre hemos estado, en el que siempre estaremos *en casa*" (Balibar, s/d, 148, subrayado nuestro).

Debemos distinguir entre nación y nacionalismo. Si, como estamos señalando, generalmente el Estado precedió a la nación, también nos señala Taylor que la nación precedió a la ideología del nacionalismo (Taylor, 1994, 190). Mientras las naciones estaban surgiendo como comunidad imaginada en un territorio determinado a fines del siglo XVIII y principio del XIX, la utilización del *concepto* de nacionalismo de forma generalizada se dio a fines del siglo XIX (Anderson, 1993, 21; Giddens, 1983, 83). Pero ¿son diferentes nación y nacionalismo? Creemos que la nación es el Estado pensado como comunidad, como comunidad *imaginada-real*. Partiendo de una producción histórica signada por conquistas, movimientos de población y prácticas administrativas de territorialización se conforma esa comunidad, pero como Balibar sugiere, esta explicación no basta. Le debemos sumar la creación de una *ideología específica*: el nacionalismo. La nación necesita del nacionalismo como forma ideológica para alcanzar la cohesión de la comunidad (Balibar, 1991, 147-148).<sup>14</sup> En otras palabras, "...por sí mismas, las zonas de mercado, las zonas 'naturales' geográficas o político-administrativas, no crean adeptos" (Anderson, 1993, 85). A partir de esta simbiosis (aunque los términos hayan aparecido separadamente) la idea de nación es inseparable de una ideología del nacionalismo. Formar una nación implica apelar a valores nacionalistas.

Pero ¿cómo se produce la nación?

## **Los elementos con que se construye la nación.**

Generalmente se considera que los principios fundamentales sobre los que se sostiene la nación son el **territorio** y la **lengua** (Taylor, 1994, 182). Ya hemos señalado que el territorio es un elemento fundamental en la construcción del Estado y marca los límites hasta donde (desde un centro) se irradia la fuerza de la nación. Ahora pondremos el acento en la lengua.

Balibar señala que la comunidad de lengua es un elemento central dado que "...conecta a los individuos con un origen que puede actualizarse a cada instante, que tiene como contenido el *acto común* de sus propios intercambios, de su comunicación discursiva, utilizando los instrumentos del lenguaje hablado y toda la masa constantemente renovada de los textos escritos

---

<sup>14</sup>Por su parte Giddens destaca que, como ya señalamos, la nación se estructura a partir de un aparato administrativo unificado en un territorio determinado, mientras el nacionalismo esta conformado por la "...existencia de los símbolos y las creencias que pueden ser propagadas por élites o bien pertenecer a los componentes de una entidad común regional, étnica o lingüística" (Giddens, 1983, 83).



y grabados" (Balibar, 1991, 151). Desde ya, como sostiene el mismo autor, esto no nos remite a una comunidad discursivamente ideal, ni transparente a los distintos individuos, pero si nos enfrenta a un fenómeno nuevo, "insólitamente reciente", el de la homogeneización de la lengua al interior de los Estados- nación.<sup>15</sup>

Pero este elemento lingüístico "...necesita una particularidad complementaria o un principio de cierre, de exclusión. Este principio es la **comunidad de raza**" (Balibar, 1991, 154).<sup>16</sup> Esta comunidad de raza actuaría disolviendo aun más las desigualdades sociales que se tornan ambivalentes, ya que "...etnifica la diferencia social que manifiesta antagonismos irreconciliables, dándole forma de división entre lo nacional 'verdadero' y lo nacional 'falso'" (Balibar, 1991, 155).

La lengua y el carácter racial de una comunidad actúan como elementos unificadores que permiten definir, descubrir y oponerse al *diferente*.

Aquí nos interesa plantear una discusión señalada por Anderson. ¿Por qué surgió en los países de América la idea de nación si no se planteaba la lengua o el elemento étnico como un diferenciador del otro?

Uno de los principales capítulos de la obra de Anderson se titula "Los pioneros criollos", con ella el autor pretende "...insistir en los orígenes del nacionalismo del Nuevo Mundo. Había tenido la sensación de que un provincianismo inconsciente había influido y deformado las teorías sobre el tema" (Anderson, 1993, 13). Posiciones que toman la centralidad de las experiencias Europeas para la explicación del nacionalismo estarían olvidando las experiencias americanas.

Esto puede ser visto tomando el ejemplo de lo señalado por Taylor, cuando desarrolla la tipología estándar de los nacionalismos de Orridge (Taylor, 1994, 190). En ella se plantea seguir la *secuencia* de los nacionalismos distinguidos en cinco tipos fundamentales: el protonacionalismo, el nacionalismo de unificación, el nacionalismo de separación, el nacionalismo de liberación y el nacionalismo de renovación. En esta *secuencia* le cabría a los nacionalismos de América estar entre el tercer tipo con lo cual se alejaría de la tesis de Anderson.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup>Balibar a su vez marca que las distintas formas de practicar la lengua nacional, que suponen un código común y una norma común, revelan las diferencias sociales que se expresan y, a su vez, se relativizan (Balibar, 1991, 150).

<sup>16</sup>Se estaría en presencia de una comunidad de raza a partir de "cualquier rasgo somático o psicológico, visible o invisible (...) susceptible de servir para construir la *ficción* de una identidad racial..." (Balibar, 1991, 154, subrayado nuestro).

<sup>17</sup>Igualmente Taylor posteriormente reseña las tesis de Anderson, pero al analizar el surgimiento del nacionalismo lo va a poner como "...consecuencia del 'maremoto de la modernización' que barrió Europa en el siglo XIX. Esa 'modernización', o más exactamente el desarrollo económico, no se produjo en todas partes por igual, como sabemos,

De esta forma, lo que se coloca como principal indagación es *la centralidad etnolingüística como punto de partida de todos los nacionalismos*.

Anderson va a rebatir la idea del surgimiento del nacionalismo entre los pioneros criollos como consecuencia de una diferenciación de la lengua o de la comunidad de raza.<sup>18</sup>

Respecto de la comunidad lingüística Anderson señala que este problema no se colocó como un elemento diferenciador de las respectivas metrópolis imperiales. A su vez los independentistas americanos no utilizaron tampoco la comunidad de raza<sup>19</sup> como elemento integrador de las clases bajas.<sup>20</sup> Esto lo lleva a pensar en una "...cierta 'delgadez social' en estos movimientos independentistas latinoamericanos. Sin embargo,  *fueron* movimientos de independencia nacional" (Anderson, 1993, 80, cursivas en el original).

De esta manera, ¿qué hizo surgir entonces la idea de nación?, agrega Anderson, mucho antes que en la mayor parte de Europa.<sup>21</sup>

Un primer elemento lo constituyó las divisiones territoriales implantadas previamente por la metrópoli con fines administrativos. Esto permitió el surgimiento de un sentido de territorialidad a partir de que se concebían estas unidades como zonas económicas independientes entre sí, que no podían comerciar sino con la metrópoli.

Pero, aclara Anderson, esto no permite que se genere un sentimiento de pertenencia. Por tanto incluye la idea del "viaje" entre épocas, posiciones y lugares (Anderson, 1993, 85-89).<sup>22</sup>

El patrón que hace surgir al "nuevo funcionario" en el "viaje típico feudal" (Anderson, 1993, 88) posibilita, por medio de la lengua oficial del Estado, que surja un monopolio de la administración que no puede ser cubierto por otros (por ejemplo funcionarios de otros Estados).

---

de tal forma que Europa occidental se encontraba más adelantada en el proceso que Europa central y Europa oriental. Entonces el nacionalismo es una reacción compensatoria ante esta desigualdad de desarrollo" (Taylor, 1994, 204). Giddens también sostiene que el origen del nacionalismo es Europa: "Me parece que 'Estado absoluto', 'Estado-nación' y 'nacionalismo' son todos, en su origen, fenómenos europeos" (Giddens, 1983, 82).

<sup>18</sup>Es más va a destacar también un racismo criollo hacia mestizos, negros e indios, junto a una metrópoli dispuesta a ser más protectora hacia esos sectores (Anderson, 1993, 95-96).

<sup>19</sup>Anderson se propone discutir la tesis de la incorporación social (y activación política) de las clases bajas y su validez para América en la época de los pioneros criollos, también nos muestra como no existió un apelo racial como cemento de la comunidad en estos movimientos (Anderson, 1993, 77).

<sup>20</sup>"Lejos de tratar de 'llevar a las clases bajas a la vida política', uno de los factores decisivos que impulsaron inicialmente el movimiento para la independencia de Madrid en casos tan importantes como los de Venezuela, México y Perú, era el temor a las movilizaciones políticas de la 'clase baja' como los levantamientos de los indios o los esclavos negros" (Anderson, 1993, 78).

<sup>21</sup>¿Qué hizo que "...entidades como Chile, Venezuela, México fueran posibles en el terreno emocional y viables en el terreno político"? (Anderson, 1993, 83).

Pero de este funcionariado peregrino, ligado al nacimiento, quedaban excluidos los americanos, con lo que se los excluía de la posibilidad de ascenso en las posiciones.

La "...fatalidad compartida del nacimiento transatlántico..." (Anderson, 1993, 91) los llevó a generar un odio y sentimiento de inferioridad hacia la metrópoli.<sup>23</sup> A este sentimiento se le sumó la convicción de los peninsulares<sup>24</sup> según la cual los criollos nacidos en un "hemisferio salvaje", en contacto con razas inferiores (negros, indígenas, mestizos), eran por naturaleza diferentes a ellos. Desde ya esta argumentación separaba a los criollos de cualquier posibilidad de disputar los principales cargos dentro de la escala jerárquica del "viaje" absolutista.

Desde la argumentación de Anderson esta situación, si bien desigual para los criollos, no desencadenó en un sentimiento nacional hasta la llegada del capitalismo impreso: el periódico (Anderson, 1993, 96).

La imprenta, y el periódico que originaron los impresores criollos, contribuyeron decisivamente "...como apéndices del mercado" (Anderson, 1993, 97) a la generación de un fuerte provincianismo junto a un sentimiento de pluralidad.<sup>25</sup>

A partir de estas explicaciones las tesis de Anderson se apartan de las sostenidas por Balibar y Taylor, dado que se "...trata menos de explicar las bases socioeconómicas de la resistencia a la metrópoli en el hemisferio occidental (...) que de discernir por qué la resistencia se concibió en formas 'nacionales', plurales, y no en otras" (Anderson, 1993, 101).

No estarían en el interés económico, ni en el liberalismo o la Ilustración *por sí solos* los orígenes de este nacionalismo criollo (Anderson, 1993, 101).

## **Nación y nacionalismo en Argentina.**

Podemos observar como ya en la Constitución promulgada en el Río de la Plata en 1819 es la "...Nación [quien] tiene derecho para reformar la constitución" (Vedoya, 1980, 15).<sup>26</sup> La

---

<sup>22</sup>Esta idea del "viaje" es estudiada a través de las peregrinaciones religiosas (entre lugares), y por los ascensos de los funcionarios en la jerarquía de las administraciones de las monarquías absolutas o los Estados imperiales (entre posiciones).

<sup>23</sup>A las peregrinaciones civiles Anderson le suma las militares que tuvieron también una gran importancia.

Que estaba profundamente imbuida de la concepción que relacionaba tipo de sociedad con condiciones climáticas, geográficas, etc. Montesquieu es un antecedente de este tipo de razonamiento.

<sup>25</sup>Estas tendencias parecen contradictorias, pero coexistieron, ya que por un lado estos periódicos lograban que los lectores criollos dimensionarían su sociedad de una manera diferente que lo hacían los peninsulares. Por otro lado en "...realidad los habitantes de toda Hispanoamérica se consideraban 'americanos', por que este término denotaba precisamente la fatalidad compartida del nacimiento fuera de España" (Anderson, 1993, 98).

soberanía se hacía descansar en esta entelequia desplazando a la más tradicional apelación al pueblo.

En el caso de Argentina el sentimiento de nación fue rápidamente incorporado como elemento creador de las identidades sociales, en cambio es interesante observar como se produjo la *integración* de los millones de inmigrantes. Esto se constituyó en un problema de suma importancia para las clases dirigentes y para el Estado durante varias décadas hacia fines del siglo XIX y principios del XX (Sábato, 1989, 3).

Como ha sido señalado por Sábato, durante "...las primeras décadas de la gran inmigración, la elite política argentina confiaba en las bondades intrínsecas de la incorporación de europeos portadores de los valores de la civilización al cuerpo de la sociedad local..." (Sábato, 1989, 3). La lucha planteada por los miembros de la elite política era la que enfrentaba las fuerzas del pasado y la tradición con las ideas de una nueva nación unificada por los ideales de la libertad y el progreso impuestas desde arriba. Se construía una nación *contra* el pasado antes que *a partir* de él. Los "...inmigrantes eran pensados (...) como materia prima de la nueva nacionalidad" (Sábato, 1989, 3).

Así Sarmiento expresaba en la Introducción del *Facundo*, en 1845, que a "...la América del Sud en general, y a la República Argentina sobre todo, ha hecho falta un Toqueville, que, premunido de las teorías sociales, como el viajero científico de barómetros, octantes y brújulas, viniera a penetrar en el interior de nuestra vida política, como en un campo vastísimo y aun no explorado y descrito por la ciencia, y revelase a la Europa, a la Francia, tan ávida de fases nuevas en la vida de las diversas porciones de la humanidad, este nuevo modo de ser que no tiene antecedentes bien marcados y conocidos" (Sarmiento, 1988, 12-13). Hacían falta los conocimientos que permitieran "crear" la sociedad civil de Argentina; la fuerza inmigratoria era la base sobre la que se sustentaría dicha construcción.

Hacia fines del siglo XIX y principios del XX, comenzó a surgir una nueva forma de entender la nación, nacida "...como respuesta al desafío que representaban las caras oscuras del proceso de modernización con su secuela de conflictos sociales y de marginalidad urbana" (Sábato, 1989, 3). Junto a la inmigración entendida como factor de progreso comenzó a surgir una forma de entenderla como un "...factor anárquico y disolvente de la convivencia social" (Altamirano, 1984, 11). Algunas cuestiones en Argentina parecían "andar mal", y algunos

---

<sup>26</sup>Esta fórmula se repetirá en la siguiente Constitución aprobada en 1826.

intelectuales comenzaron a presentar una noción peyorativa del progreso. Así Rafael Obligado consideraba que "desgraciadamente (...) la electricidad y el vapor, aunque cómodos y útiles, llevan en sí un cosmopolitismo irresistible, una potencia igualatoria de pueblos, razas y costumbres, que después de cerrar toda fuente de belleza, concluirá por abrir cause a lo monótono y vulgar" (en Altamirano, 1984, 12).

El Estado fue entonces quien instrumentó medidas que permitieran forzar el doble proceso de integración-segregación, la "...nación se constituye en una maquinaria necesariamente autoritaria que integra a condición de segregar" (Sábato, 1989, 3). La búsqueda era la de la *argentinización*, la nacionalización compulsiva de las masas inmigrantes.

Las herramientas principales fueron la educación primaria laica y obligatoria junto con el servicio militar obligatorio, mientras que también ocupó un lugar destacado la "ley de residencia" de 1905, la cual permitía expatriar a los "elementos disrruptores del orden social". Estas instituciones del Estado coadyuvaron para la generación de una identidad argentina inexistente en más de la mitad de la población a principios de este siglo. La idea del *crisol de razas* comenzó a ser valorada positivamente.<sup>27</sup>

Otro elemento que fue de central importancia fue la revalorización del género literario gauchesco como "...roca sobre la que se funda el desarrollo (...) de la conciencia colectiva" (Altamirano, 1984, 12).

Ante la "crisis de moralidad" que visualizaban las clases dirigentes argentinas de principios de siglo debía ser rescatada la tradición. Pero ¿cuál era esa tradición?, ¿la hispánica?, ¿la de la revolución de mayo? Se descarto el apelo a la "colonia" y en cambio lo "gauchesco" cobró un rol que hasta ese entonces no poseía.

Fue por lo tanto a principio de siglo cuando la obra de Hernández, *Martín Fierro*, se convirtió en "...el poema épico de la Argentina, insertándolo en una prestigiosa genealogía literaria que se remontaba a la *Ilíada* (...) [E]l *Martín Fierro* es para los argentinos los que la *Chanson de Roland* para los franceses y el *Cantar del Mío Cid* para los españoles, es decir el poema épico nacional" (Altamirano, 1984, 10).

---

<sup>27</sup> Pero esta forma de entender la incorporación a un *nosotros* común cobró verdadero sentido, para aquellas mayorías urbanas blancas descendientes de europeos, cuando se comenzaron a producir las oleadas de inmigrantes internos o de países limítrofes a partir de la década de los años treinta. Eran los despectivamente denominados "cabecitas negras".

El "bárbaro" del siglo XIX, el gaucho, que era necesario suplantarlo por los industriales inmigrantes europeos, se convertía en la figura épica que permitía contrarrestar el "nuevo bárbaro": el inmigrante.<sup>28</sup>

Se constituía en un testimonio del pasado, necesario para construir el porvenir "...una bella ficción para satisfacción de nuestro patriotismo", una "expresión de la raza argentina" (Altamirano, 1984, 11).

Vemos como, de esta manera, la búsqueda de una épica y de una idea del crisol de las razas sirvió para crear una explicación que permitiera *argentinar* (en muchos casos compulsivamente) a la heterogeneidad social que era propia del país a fines del siglo pasado y comienzos del presente. Reforzamos por tanto la idea, que compartimos con Taylor, según la cual el tema de las historias nacionales no es el pasado.

Pero también nos permite comprender las diferencias que el nacionalismo europeo tuvo con el de los criollos independentistas. Más que de la lenta y pausada evolución de las costumbres y tradiciones del nacionalismo, creemos más conveniente hablar de *los nacionalismos* presentes en Argentina desde su constitución como país.

## **Conclusiones.**

De los distintos puntos analizados precedentemente creemos que se pueden desprender las siguientes conclusiones.

1.- La primera cuestión es la relación entre capitalismo, Estado-nación y nacionalismo. Los autores analizados establecen una relación entre el surgimiento del capitalismo (ya sea el concepto de economía-mundo o de capitalismo impreso) y el desarrollo de las ideas nacionales.<sup>29</sup>

Desde las tesis de Wallerstein esta relación se analiza sin reducir la explicación a un economicismo (Levy, 1994, 69), con lo cual los fenómenos culturales o políticos (entre ellos el nacionalismo) no serían irrelevantes. Igualmente se han desarrollado críticas que sostienen que

---

<sup>28</sup>Escribía Ricardo Rojas en 1909: "No constituyen una nación, por cierto, muchedumbres cosmopolitas cosechando su trigo en la llanura que trabajan sin amor. La nación es, además, la comunidad de esos hombres en la emoción del mismo territorio, en el culto de las mismas tradiciones, en el acento de la misma lengua, en el esfuerzo de los mismos destinos" (citado en Altamirano, 1984, 11). Ya tenemos aquí, a principios del siglo XX, todos los elementos que estarán presentes en la definición etnolingüística del nacionalismo.

<sup>29</sup>Giddens sostiene que "...existe un íntimo vínculo entre el capitalismo moderno y el Estado-nación" (Giddens, 1983, 83).

una visión de este tipo trata a los temas como el nacionalismo como meros epifenómenos del sistema- mundo (Tortosa, 1992, 1120).<sup>30</sup>

Creemos que aunque se debe destacar la importancia de la estructuración de una economía-mundo capitalista, que ha marcado decididamente el surgimiento de los nacionalismos, ésta, por sí sola, no puede explicar cómo una sociedad se construye con una identidad particular.

De esta forma nos acercamos a lo sustentado por Anderson, donde "...la creación de estos artefactos, a fines del siglo XVIII, *fue la destilación espontánea de un 'cruce' complejo de fuerzas históricas discretas*; pero que, una vez creados, se volvieron modulares..." (Anderson, 1993, 21, subrayado nuestro).

Tenemos la sensación que las teorías del nacionalismo como las adoptadas por Wallerstein y Balibar nos permiten explicar mucho mejor los nacionalismos europeos de inicios del siglo XIX (Alemania, Italia, Francia, etc.)<sup>31</sup> como los periféricos de fines del siglo XIX y del XX, pero dejan sin echar luz sobre los aspectos que sí son destacados por Anderson respecto del nacionalismo criollo.

En este mismo sentido, Sábato ha destacado para el caso argentino que uno de los principales motivos de la *argentinización compulsiva* a finales del siglo XIX e inicios del XX, fue la necesidad de cohesión nacional en un momento de aumento de las rivalidades imperialistas (Sábato, 1989, 3).

2.- Si bien se ha priorizado, en el desarrollo de estos temas, el tratamiento de los tesis de Wallerstein sobre la economía-mundo, no se debe olvidar el debate planteado por Giddens. Mientras las tesis de Wallerstein rompen la tendencia a considerar los Estados como entidades autónomas sin relaciones entre sí, se deben colocar reparos hacia una cierta subordinación de lo "...político-militar a lo económico...". Giddens, en oposición, dirá: "Nosotros no sólo vivimos en una economía mundial capitalista, sino en un orden político-militar de estados organizados autárquicamente" (Giddens, 1983, 89).

3.- Por su parte mientras las naciones y el nacionalismo de Europa se estructuraron a partir de un Estado administrativamente centralizado con fronteras relativamente estables, en América el punto de partida (siguiendo lo ya señalado por Anderson) fueron las divisiones

---

<sup>30</sup>Tortosa destaca, según su óptica, que para estas posiciones "economicistas" (...) "...el nacionalismo cultural habría sido (... ) algo más que una superestructura" (Tortosa, 1992, 1120). Por su parte Taylor destaca el error de dichas críticas al modelo de Wallerstein (Taylor, 1994, 21 y ss).

<sup>31</sup>Entre ellos se deben destacar los movimientos románticos surgidos a inicios del siglo XIX en Europa, fundamentalmente luego de 1815 con la Restauración (Chabod, 1987, 19).

administrativas creadas por las metrópolis. Creemos por tanto que no es discutible la afirmación según la cual, en la mayoría de los casos el Estado (o una forma administrativa con funcionarios y monopolio de la coacción) precedió a la nación.<sup>32</sup>

Tanto en Europa como en América, también se pasó rápidamente (aunque en muchos casos las discusiones continuaron por muchas décadas) a la constitución de "líneas de frontera" que cada Estado creía *naturalmente establecidas*. Por tanto el tema de la territorialidad actuó como un fuerte canalizador de las disputas internas.

4.- Mientras la mayoría de los autores trabajados colocan el comienzo de la utilización del concepto de *nación* (en el sentido actual del término) hacia fines del siglo XVIII e inicios del XIX, la utilización del *nacionalismo* sería posterior a la primera mitad del siglo XIX. Esta ubicación de los términos no nos impide señalar, como lo hace Anderson, el surgimiento de un nacionalismo criollo que acompañó a la conformación de las naciones de América. Así, el surgimiento de una *ideología* nacionalista (en el sentido que le da Balibar a este término) sería fundamental para que una nación pueda *imaginarse*.

Desde esta perspectiva el concepto de nación abarcaría más que una centralización administrativa y militar (como sugiere Giddens en su definición de nación), y sería inseparable de un "inconsciente colectivo" (Balibar, 1991, 145).

5.- Consideramos que a pesar del origen distintivo de los nacionalismos americanos (que no se basaron en la lengua ni en las diferencias étnicas de la población), aquellos países que recibieron una fuerte inmigración hacia fines del siglo XIX, debieron recurrir a las formas étnico-lingüísticas de apelar al *pueblo* como elemento de cohesión.

La expansión capitalista que se produjo hacia fines del siglo XIX incorporó naciones periféricas a la división internacional del trabajo (constituyéndolas en semiperiféricas), y conjuntamente importantes contingentes de mano de obra de los países europeos emigraron a esos países. Esta situación generó en estos países la necesidad de dar a esa población muy heterogénea una idea de nación inexistente en ellos.

---

<sup>32</sup>Esta discusión toma mayor claridad cuando se la confronta con el caso argentino, donde la mayoría de los autores coinciden en que la creación del Estado se dio a partir de 1880. Igualmente la idea de una integración nacional a partir de los territorios que conformaban el Virreinato del Río de la Plata (aunque se discutiera quién la llevaba a la práctica, como también el modelo político que la canalizaría) estuvo presente desde 1810 en adelante. Desde ya esto no impidió que partes de ese virreinato (que se creó a partir de las Reformas Borbónicas) se independizaran de su centro administrativo y conformaran "naciones" autónomas.



El apelo racial se dirigió hacia el "crisol de razas", hacia la conformación de una raza nueva.<sup>33</sup> Todas las razas que confluían en la nueva nación *se fundían* en una nueva identidad. Desde ya que esta interpretación ha sido fuertemente discutida y cuestionada, pero nos muestra como el apelo racial también fue una necesidad para la integración en estos países con inmigración masiva.<sup>34</sup>

6.- Estos puntos señalados precedentemente ponen en tensión las distintas explicaciones que sobre el surgimiento de la nación y del nacionalismo se han realizado. Pero fundamentalmente, a nuestro entender, nos previenen en el momento de realizar el análisis de los casos concretos. El fenómeno de la conformación de las naciones y del nacionalismo, habría ido combinando ese "...cruce complejo de fuerzas históricas discretas..." del que nos hablaba Anderson (Anderson, 1993, 21).

### **Bibliografía:**

ALTAMIRANO, Carlos, "La fundación de la literatura argentina", en Punto de vista, n° 22, Buenos Aires, dic. 1984.

ANDERSON, Benedict, Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo, F.C.E., México, 1993.

CAIRO CAROU, Heriberto, "El método de análisis geopolítico", en Los campos de Marte, s/d, cap. 3.

CAIRO CAROU, Heriberto, Las fronteras, mimeo, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1996.

CHABOD, Federico, La idea de nación, F.C.E., México, 1987.

---

<sup>33</sup>Por otra parte, aquellas naciones con una fuerte presencia indígena en su población recurrieron a la idea del "nativismo" en confluencia con la hispanidad que sería su *continuidad*. Hacemos extensiva por tanto esta idea que Balibar la utiliza para la conformación de el mito de la identidad racial francesa (Balibar, 1991, 162).

<sup>34</sup>Pensamos fundamentalmente en los casos de los Estados Unidos y Argentina, aunque también se podría pensar en el caso de Brasil y Uruguay, entre otros.

Frente a la idea de crisol de razas se ha presentado un conjunto de "...estudios recientes [que] (...) se proponen demostrar que el proceso de incorporación de los inmigrantes a la sociedad argentina respondió más al modelo de pluralismo cultural que al de crisol de razas, es decir, cuestionando las ideas de fusión, amalgama e hibridación, y sosteniendo aquellas que subrayan la perduración de las identidades étnicas, de límites entre grupos, y proponiendo la imagen de la sociedad como mosaico plural". Sábato continua preguntándose "¿Por qué no concebir entonces el proceso de incorporación de inmigrantes como parte del proceso más amplio, muy conflictivo y contradictorio, de formación de la sociedad nacional, caracterizado por una tensión permanente entre los mecanismos de preservación de solidaridades, identidades, instituciones étnicas y sectoriales previas, y aquellos que tendían a disolverlas y a forjar otras nuevas? No se trata simplemente de postular el éxito de un modelo de nación impuesto desde arriba..." (Sábato, 1989, 4)

GIDDENS, Anthony, "Estado y violencia", en Debats, nº 4, 1983.

LEVY, Jacques, "Espacios-mundo, instrucciones para el uso", en AAVV, El nuevo sistema del mundo, Actuel Marx- K&ai, Buenos Aires, 1994.

MANN, Michael, "The Autonomous Power of the State", en Hall, J., States in History, Basil Blackwell, 1986.

PÉREZ AGOTE, Alfonso, "Crisis de la sociedad y auge de lo social. Trece tesis sobre la crisis y la recuperación de la teoría sociológica", en AAVV, Escritos de Teoría Sociológica en Homenaje a Luis Rodríguez Zúñiga, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1992.

SÁBATO, Hilda, "Pluralismo y nación", en Punto de Vista, año XII, nº 34, Buenos Aires, jul-set 1989.

SARMIENTO, Domingo, Facundo. Civilización o barbarie, EUDEBA, Buenos Aires, 1988.

TAYLOR, Peter, Geografía Política. Economía-mundo, Estado-nación y localidad, Trama Ed., Madrid, 1994.

TORTOSA, José M., "La cuestión de la identidad en las Ciencias Sociales contemporáneas", en AAVV, Escritos de teoría sociológica..., *op cit*, 1992.

VEDOYA, Juan Carlos, "Elecciones con y sin pueblo", en Todo es historia, mayo de 1980, nº 156.

WALLERTEIN, Immanuel, El moderno sistema mundial. II El mercantilismo y la consolidación de la economía-mundo europea 1600-1750, Siglo XXI Ed., México, 1984.

WALLERSTEIN, Immanuel, BALIBAR, Etienne, Raza, Nación y Clase, Iepala Textos, Madrid, 1991.

# Tendencias dominantes en el nuevo orden mundial: la globalización.

Mg. V. Gastón Mutti<sup>1</sup>

En el trabajo se remarcarán las principales tendencias producidas por el proceso de globalización. A partir de situar qué se entiende por globalización, se desarrollarán aquellas aparentes contradicciones que produce y que le otorgan una gran complejidad. Entre ellas analizaremos el surgimiento de lo que ha sido llamado "sociedad civil mundial" y sus incidencias sobre la construcción del Estado moderno. Fundamentalmente remarcaremos las consecuencias de este proceso sobre la dimensión territorial que todo Estado implica.

De esta manera podremos avanzar en las tendencias contrapuestas que nos muestran la complejidad de los cambios que se están produciendo a escala mundial.

Nuestro último punto se focalizará sobre estos procesos en su implicancia para los países latinoamericanos, donde creemos que la globalización y las perspectivas denominadas "posmodernas" se desarrollan en medio de necesidades "modernas".

## 1. Conceptualizando la globalización.

Poder dimensionar qué entendemos por globalización debemos remitirnos a ubicar este debate en el contexto de los profundos cambios que han ocurrido en el mundo en la segunda parte del siglo XX.

Estos cambios son los que nos llevan a señalar las modificaciones que se han ido produciendo a una de las ideas rectoras de la modernidad: las sociedades constituidas a partir de la *soberanía estatal*. En otros términos las "coordenadas cartesianas" a partir de las que se estructuró el concepto de soberanía se han vuelto mas transparentes (Marden, 1997, 50).

Pero antes de avanzar en los cambios, veamos cuáles son las principales características del mundo *moderno*.

La particular relación entre Estado y sociedad que se constituyó a partir de los siglos XVII y XVIII encontró una forma de delineación territorial desconocida hasta ese momento (Marden, 1997, 50). El surgimiento del *Estado-nación* se sustentó en el desarrollo de tres principios fundamentales: la

---

<sup>1</sup> Licenciado en Ciencia Política por la UNR. Magister en Ciencia Política y Sociología por la FLACSO, Profesor titular por concurso de la UNR y de la UNER. Profesor de posgrado en distintas especializaciones, y maestrías. Por contactos gmutti@unr.edu.ar.

soberanía, el territorio, y el nacionalismo. El principio de la soberanía se construyó a partir de la anulación de las diferentes instituciones y niveles de autoridad propias del mundo feudal. Estas jerarquías e instituciones (principalmente la Iglesia de Roma) se presentaban como un impedimento a la concentración y monopolización del poder en un Estado absoluto en manos del monarca. La soberanía desde ya era inseparable de la territorialidad y del surgimiento de un principio cohesivo como el del nacionalismo (Anderson, 1995, 70-71).

El Estado y la política adquieren entonces una "territorialización" con la delimitación de fronteras que llevan a la diferenciación entre lo interno y externo, perteneciente y no perteneciente, nuestro y ajeno (Anderson, 1995, 71).<sup>2</sup>

Desde ya que estos principios, como nos dice Marden, fueron la culminación de una larga tradición en la teoría política occidental, donde autores como Platón, Aristóteles, y fundamentalmente, Maquiavelo, Hobbes, Rousseau y Hegel plantearon (en diferentes grados) la idea de centrar en la comunidad política la representación del modelo de la propia vida política (Marden, 1997, 50).

Pero estos procesos de constitución de los Estados - nacionales no deben ser pensados al margen de las relaciones establecidas entre ellos. De esta forma la propia dimensión territorial sostenida en los Estados implicó tomar una idea de la interdependencia que se producía por una mutua interferencia entre los actores "...políticamente organizados y geográficamente circunscriptos..." (Larochelle, 1992, 152).<sup>3</sup>

En esta perspectiva ha predominado la visión espacial del Estado-nación como absoluta. Este espacio absoluto que prioriza la escala de "un nivel" (al decir de Anderson ejemplificado por la geometría euclidiana y la física newtoniana) tiende a ser visto como homogéneo y sin que se produzcan cambios. Pero esta concepción es inapropiada para comprender las transformaciones políticas contemporáneas. A la visión del espacio absoluto se le contraponen la visión del espacio geográfico relativo. Esta concepción relativa (ahora sustentada como en la física de Einstein) incorpora la dimensión tiempo lo cual permite entender al espacio como mudable, cambiante y cambiante. Desde la

---

<sup>2</sup>De esta forma Anderson señala las siguientes consideraciones sobre el Estado: \*el Estado sería idealizado como atemporal y sin cambios, mientras los Estados variarían de forma y tamaño evolucionando de diferentes maneras; \*la idealización ha llevado al debate sobre la vida y muerte de los Estados enfrentando a las corrientes realistas e idealistas; \*se ha tendido a pensar al Estado como delimitando a la sociedad, y entendiéndola a ésta como la población contenida en el Estado; \*en muchos Estados poderosos se ha tendido a generalizar su tipo de sociedad como universales; \*la primacía de las visiones "nacionales" han generado una desatención de los procesos producidos a niveles supra o infra nacionales (Anderson, 1995, 72).

<sup>3</sup>Señala Larochette que esa interdependencia siempre ha existido a través de la relación entre espacio y las entidades políticas humanas. También esta diferenciación territorial de los grupos sociales constituye un factor de distinción en sus respectivos poderes económicos (Larochette, 1992, 153). En el mismo sentido Marden destaca como durante la primacía del Estado-nación, el lugar y el "sentido del lugar" predominante imprimieron una noción del "espacio topológico" que impusieron determinadas escalas, desvalorizando otras (Marden, 1997, 38).

interpretación de Anderson esta sería la forma de comprender la modificación producida, y no un mero cambio de las escalas geográficas. A partir del mismo pueden pensarse los procesos políticos en una variedad de niveles como en las regulaciones globales, las macro regiones, las micro regiones, las ciudades mundiales, las localidades y el Estado nación (Anderson, 1995, 72-73).

Esta modificación de las escalas se fueron produciendo a partir del siglo XIX, pero fundamentalmente en el siglo XX luego de la Segunda Guerra Mundial con la complejización de los procesos de transnacionalización. En este proceso se fueron reduciendo las formas por medio de las cuales la modernidad expresaba lo local a través de las estructuras de las naciones. Así, la interdependencia "moderna" tendió progresivamente a proyectar una hegemonía de lo global (lo internacional) sobre lo local. Pero esta preponderancia de lo global no dejó, sin embargo, de producir asimetrías en la consecución de los bienes y beneficios en el ámbito de lo local. De esta forma los cambios sociales contemporáneos, y la "explosión de los particularismos", muestran la falta de consistencia de la interdependencia "moderna" en la descripción de la integración social en una comunidad humana (Larochette, 1992, 154-156).<sup>4</sup>

Son estas tendencias que progresivamente se fueron desarrollando en el mundo moderno las que anticiparon los cambios que se han producido en nuestros días. Pero desarrollemos cuáles son aquellas características que nos permiten definir el surgimiento de la globalización.

Trataremos de señalar aquellas cuestiones colocadas como centrales para la comprensión de la globalización.<sup>5</sup> Podemos iniciar nuestro acercamiento por medio de lo que Anderson ha denominado la "disolución desde arriba" (Anderson, 1995, 76).

Encontramos en primer lugar las modificaciones del sistema capitalista. Estas modificaciones no desconocen que, como señalamos precedentemente, el capitalismo no haya sido en siglos anteriores internacional en sus objetivos. Pero en los últimos años esta tendencia implícita en la idea de mercado ha evolucionado hacia una economía transnacional o global.

Del capitalismo centrado en al principio de nacionalidad se ha pasado al sustentado en la transnacionalidad.<sup>6</sup> Los flujos de bienes y servicios no se detienen en las fronteras estatales, sino que

---

Como destaca Larochette, durante las fases de industrialización en los siglos XIX y XX, la modernidad progresivamente redujo la expresión de lo local a través de las naciones. Este nuevo tipo de interdependencia ocurrió con la expansión de una cultura, ideología y economía dominante donde el eclipse de lo local se dio en favor de lo internacional. Al concepto de mercado (como equivalente económico del territorio) es redefinido con la aparición de actores transnacionales y corporaciones multinacionales. A esta tendencia se le opuso esporádicamente el surgimiento de fuerzas opuestas expresadas por medio del nacionalismo político y del proteccionismo económico (Larochette, 1992, 154).

<sup>5</sup>Nos centraremos en las características señaladas por los autores ya citados Anderson, Larochette y Marden.

<sup>6</sup>Las nuevas tecnologías comunicacionales y la veloz circulación de la información han sido de una importancia nodal para estos cambios (Larochette, 1992, 157).

las penetran, imposibilitando el control de los Estados sobre la mayoría de las variables de la economía.<sup>7</sup>

Esta tendencia hacia la transnacionalización de la economía no significa, como destaca Anderson, que el "capitalismo estatal" haya desaparecido ya que el capital productivo continúa fijado espacialmente, con lo cual sigue necesitando el soporte dado por el Estado. Desde esta perspectiva los Estados han tendido a perder mucho de su poder económico aunque continúa teniendo nuevos y cruciales roles. En este sentido se está comportando contrariamente a la ideología del liberalismo (Anderson, 1995, 78).<sup>8</sup>

Esto nos lleva a un segundo tipo de preocupaciones como es el enfrentamiento entre el principio de interdependencia (posmoderno, al decir de Larochette) y el principio de territorialidad. Según lo entiende Anderson este enfrentamiento es falso. Sus argumentos se sustentan en la necesidad de los capitales en el marco de la globalización de seguir gozando del resguardo brindado por el poder político-militar (Anderson, 1995, 79).

Esta aparente dicotomía se disuelve por la necesidad de los capitales de desarrollarse en un territorio fijo ("capitales fijos tienen locaciones fijas"), y a su vez por la posibilidad que tienen los Estados de extender su poder más allá de las fronteras de sus territorios colocándose como principal ejemplo el de los imperialismos. En otros términos el de aquellos Estados que tienen la capacidad de imponer su presión y coacción fuera de sus fronteras.

Estas modificaciones desde arriba son complementadas por las modificaciones desde "abajo". Estas modificaciones implican el desmembramiento que es producido por la fragmentación en las instituciones centrales del Estado y en sus componentes regionales y locales.

Todos estos cambios pueden ser sintetizados como lo hace Marden (a partir de lo señalado por Giddens) en las siguientes cuatro dimensiones, ya anticipadas en las discusiones precedentes: un sistema de Estados-nación, una economía mundo capitalista, un orden militar mundial y una nueva división internacional del trabajo.

---

<sup>7</sup>En el mismo sentido Georges Benko ha descrito como los principales cambios producidos en el capitalismo a la crisis del fordismo, el surgimiento de un nuevo espacio de acumulación de la economía, y la organización flexible de la producción (Benko, 1996). Estos cambios en las formas capitalistas han modificado también los patrones de consumo de la población, donde los efectos de la globalización alteran y redefinen quienes son beneficiados y quienes perjudicados (los nuevos excluidos que quedan sin el sustento de los modelos de consumo públicos) (Conde, Alonso, 1996).

<sup>8</sup>George Benko también participa de esta interpretación sobre la relación entre los nuevos patrones capitalistas mundiales y el rol del Estado al señalar que el Estado no se encuentra ni disminuido ni impotente, siendo su papel más complejo y más contradictorio que nunca (Benko, 1996, 47). En este punto también se debe destacar lo que ha sido denominado como la "paradoja neoliberal" donde se requiere de un Estado fuerte para desmantelar ese mismo Estado. De esta forma se estaría construyendo un Estado con funciones diferentes en muchos campos, pero que necesita ser fuerte.

Pero estos aspectos de la globalización deben ser complementados por lo que ha sido llamado el surgimiento de una cultura cosmopolita y una sociedad civil global, lo que será analizado en el próximo párrafo.

## **2. ¿Qué entendemos por sociedad civil global?**

Hasta aquí hemos planteado dos aseveraciones aparentemente contradictorias como son el surgimiento de un cosmopolitismo y una sociedad civil, junto con las transformaciones "desde abajo" que llevan a la fragmentación, según Anderson. Veamos como se han desarrollado estos procesos.

En primer lugar avancemos sobre qué se entiende por sociedad civil global. Según Marden tres tipos de cambios son los que llevaron al surgimiento de esta sociedad civil global. En primer lugar la disminución de la anarquía entre los Estados y su reemplazo por otro tipo de sistema global no gubernamental surgido de la cultura global del consumo. En segundo lugar, en el micro nivel, con la falta de habilidad de los Estados para implementar soluciones a los problemas de bienestar social, se han incentivado los roles de aquellas instituciones y actores no estatales para su provisión. Por último, la deconstrucción de viejas formas de identidad centradas en el Estado y el desarrollo de nuevas formas de identidad social y política (Marden, 1997, 41).

Estas transformaciones son las que han hecho surgir nuevos espacios que componen redes de relaciones económicas, sociales y culturales, en asociación de actores unidos entre si por fines comunes (Marden, 1997, 41).<sup>9</sup> Pero, como ya fue señalado respecto de los cambios en el sistema capitalista, también las nuevas tecnologías comunicacionales son un factor fundamental para esta sociedad civil global.

Debemos hacer algunas salvedades. La estructuración de una sociedad civil global no deja de lado las desigualdades existentes entre el acceso de la información en el Norte y en el Sur. La brecha entre estas zonas es tan amplia que lleva a generar un poder asimétrico y un acceso diferenciado a los beneficios de esta sociedad civil global.

Es así que se han planteado dos grandes posiciones al respecto de la sociedad civil global, una que observa estos cambios desde una perspectiva optimista, y otra que le critica su falta de realismo.

Las vertientes optimistas consideran que la democratización de los flujos de comunicación y los recientes desarrollos en la tecnología de la información ha facilitado el diálogo entre grupos aislados

---

<sup>9</sup>Los ejemplos presentados por Marden de esas asociaciones globales son: los movimientos tendientes a la protección de la ecología y la sustentabilidad; organismos de Derechos Humanos; movimientos indigenistas; movimientos antinucleares y por la paz; movimientos de mujeres; entre otros (Marden, 1997, 41-42).

entre si hasta este momento. A su vez esa información se ha vuelto vital para su día a día. Desde esta perspectiva, estas nuevas formas de comunicación han traído aparejadas nuevas formas de organización y de prácticas sociales, teniendo un impacto acumulativo sustancial sobre la política global (Marden, 1997, 45).

Pero como continua diciendo Marden, si bien estos desarrollos pueden incrementar los flujos de transacciones políticas y sociales por fuera del control del Estado, su habilidad para influenciar, reforzar (*empower*) y movilizar poblaciones ha sido generalmente exagerado. La respuesta a cómo la tecnología de la comunicación influencia los procesos políticos y realza el control sobre la toma de decisiones es compleja y no sería satisfactoriamente explicada por los que pregonan una sociedad civil global (Marden, 1997, 45).<sup>10</sup>

Focalizar la explicación de la sociedad civil en la tecnología se volvería problemático, dado que se estaría muy cerca de circunscribir su desarrollo al "sueño tecnocrático" (Marden, 1997, 46).

Pero podemos recurrir con Marden a la conceptualización que de la sociedad civil realiza Hegel (y su diferenciación entre el Estado y la sociedad). Ella es entendida como aquellas instituciones legales y políticas que protegen, autorizan, y legitiman las fuerzas inarticuladas de la unión social, refiriéndose a aquellas formas de asociación que son espontaneas, usuales y no dependientes de las reglas del derecho (Marden, 1997, 46). Esta forma de entender la sociedad civil nos presenta a un conjunto de instituciones que por fuera de las fuerzas reguladoras y moldeadoras del Estado, desarrollan sus reglas y protegen formas de expresión de la sociedad.

A renglón seguido, la sociedad civil global es posible que la caractericemos como aquellas formas de expresión y organización de la sociedad que se sobrepone y traspasa los tradicionales moldes de las interpretaciones Estado-céntricas con sus concepciones de la soberanía, la territorialidad y las líneas de frontera. Estos nuevos movimientos sociales articulan formas de asociación y modos de experimentar el tiempo y el espacio que están directamente implicados en la recreación de la sociedad civil (Marden, 1997, 47).

Debemos destacar igualmente que esta tendencia hacia formas de organización que trascienden los tradicionales moldes del Estado nación, se articulan con el resurgimiento de la idea de comunidad. Esta no sería otra que la expresión de la paradoja presente entre la sociedad civil global y el resurgimiento de viejas (o nuevas) formas de comunidad y "tribalismo". La sociedad civil global lejos

---

<sup>10</sup>Otros costos de la información se asociarían con las tecnologías, como pueden ser la capacidad para asimilar los crecientes flujos de información. También las posibilidades de manipulación que de esta información es posible realizar (Marden, 1997, 45-46).



de presentarnos una unidad,<sup>11</sup> asumiría la forma de un mosaico en el cual las partes que lo conforman son fragmentos irreductibles, y cada una de estas partes serían culturas locales (Larochette, 1992, 157).

La paradoja que estamos presentando nos conduce a observar dos movimientos que paralelamente se desarrollan en nuestro tiempo: junto a las tendencias hacia el cosmopolitismo y universalismo de una cultura global propio de la constitución de una sociedad civil global, se estructura el particularismo y las identidades de las comunidades locales (Marden, 1997, 53).

### **3. El problema de la territorialidad y la soberanía estatal.**

Los cambios que hemos venido reseñando inciden directamente sobre la noción de la soberanía del Estado. Lo dicho más arriba en relación a los cambios producidos en las formas de producción capitalistas y el rol del Estado en el control y la protección de las capitales fijos, nos permiten afirmar la necesidad del Estado en la globalización. El Estado provee de formas regulatorias indispensables que no pueden ser delegadas en otros órganos locales o globales.

Esta afirmación no nos debe confundir y hacer pensar que el Estado no ha sufrido modificaciones. La soberanía estatal se ha visto disminuida por esa doble tendencia analizada en el párrafo anterior. Por un lado esta debilidad puede ser atribuida al surgimiento de los actores no estatales en la sociedad civil global, pero por otro como consecuencia del resurgimiento (o nacimiento)<sup>12</sup> de los nacionalismos y particularismos.

Estas formas de identidades diferentes a la del Estado nación se combinan entre sí en una aparente contradicción. El cosmopolitismo se desarrolla al mismo momento en que los nuevos nacionalismos hacen eclosión (Marden, 1997, 49).

Con la idea de nuevo medievalismo se ha tratado de ejemplificar estos procesos donde un "fin de la soberanía basada en la territorialidad" ha generado una transición hacia formas posmodernas de integración. La soberanía ya no estaría monopolizada por el Estado, sino que se formaría entre diferentes instituciones en diferentes niveles: macro o micro regional, no territoriales, funcionales (Anderson, 1995, 75).

---

<sup>11</sup>El Estado nación siempre tuvo la pretensión de presentar la sociedad que "llenaba" sus fronteras como una unidad y el nacionalismo fue una de las herramientas preferidas. Su crisis no hace más que desatar aquellos problemas que no había podido remediar.

Si pensáramos la sociedad civil global como una unidad no estaríamos haciendo otra cosa que una modificación de las escalas a partir del Estado. En otros términos aceptaríamos la "falacia de Gulliver" donde la escala mayor o menor sería una réplica de la sociedad en la que se vive (en este caso el Estado nación) (Anderson, 1995, 72).

<sup>12</sup>Recordamos en este punto el concepto de "comunidades imaginadas" desarrollado por B. Anderson (Anderson, B., 1993).

Como señala Anderson este nuevo medievalismo (neofeudalismo) habría surgido, entre otras causas, por el desarrollo de las corporaciones transnacionales, por la integración regional de los Estados o por la desintegración de los Estados ante las presiones desde abajo por parte de los nacionalismos sub estatales o de los regionalismos (Anderson, 1995, 97).

Concordando con este autor podemos decir que lo crucial de este nuevo medievalismo (y lo que lo diferencia radicalmente de la época medieval) es que el retorno a múltiples lealtades no implica reemplazar al Estado por instancias micro o macro regionales. Mientras el Estado moderno se encontraba "atado" a su territorialidad, el Estado posmoderno deberá ser comprendido como un Estado "desatado". El Estado y la política posmoderna se enfrentan a una reorganización espacial, que si bien no los hace desaparecer, los modifica (Anderson, 1995, 99).

Si bien está aceptado que nos encontramos frente a una modificación y reformulación del Estado, se nos presenta un problema con la forma más extendida (en Occidente) de brindar legitimidad a la soberanía estatal: la democracia.

Tanto la democracia como la ciudadanía (y por tanto la representación) han sido estructuradas, en su búsqueda de generar responsabilidad política y social, obligación y *accountability*, con una base territorial (Marden, 1997, 52)

Por lo dicho precedentemente esta lógica está en nuestros días muy cuestionada. Si la demanda de democratización necesita de una institucionalización al interior de un territorio, la cuestión es cómo realizar la *accountability* en el ámbito global.

La democracia parecería relegada al ámbito del Estado nación encontrando cada vez más presiones ante las instituciones supranacionales. De esta manera, una visión pesimista, como es presentada por Marden, observaría la extrema vulnerabilidad de la democracia en los nuevos tiempos. A pesar de estos indicios pesimistas, se podría suplementar las estructuras de la democracia territorial con una política de democratización no territorial de las decisiones (*issues*) globales (Marden, 1997, 52).

No obstante estas cuestiones que se presentan como problemáticas para el desarrollo de la democracia, los actores estatales no han dejado de ser fundamentales a la hora de analizar los cambios que se han producido en nuestro tiempo. Igualmente se abre el interrogante sobre las posibilidades de expansión de la democracia más allá de su tradicional ubicación territorial.

#### **4. Globalización y Estados periféricos, tendencias posmodernas, requerimientos modernos.**

Por último deseamos señalar muy brevemente las tendencias contradictorias que se le presentan a los países periféricos. Las podemos considerar contradictorias en la medida en que junto a los procesos de globalización, de constitución de una sociedad civil global y del surgimiento de particularismos, muchos de los principales requerimientos que se le presentan a estas sociedades se relacionan con la necesidad de una maduración de los Estados nacionales (Anderson, 1995, 110).<sup>13</sup>

La idea sustentada por Michael Mann nos remite a pensar que los principales cambios en los Estados nacionales se han presentado en las experiencias europeas, pero más allá de la muerte de ellos se tendría que pensar en un cambio y redefinición de sus funciones.<sup>14</sup>

Así, muchos de los problemas que se le presentarían a los países periféricos son problemas de desarrollo estatal. En otros términos, al decir de Mann, los principales problemas no son los que trae aparejado el posmodernismo, sino la "...ausencia de un modernismo genuinamente difundido en sus sociedades civiles" (Anderson, 1995, 112).

De esta manera muchos de los problemas presentes en estas sociedades son específicamente posmodernos, ya que se relacionan directamente con los cambios en el capitalismo, en los nuevos modos de producción, en la nueva división internacional del trabajo, o en los efectos de una cultura global sobre el consumo y las identidades nacionales. Pero por otro lado se enfrentan con problemas específicamente modernos como son la constitución de instituciones sólidas de gobierno (y de control del mismo -*accountability*); la generación de una burocracia "racional"; la extensión de la protección de los derechos y garantías del Estado de derecho entre la población; el surgimiento y la consolidación de actores de la sociedad civil; el control de las fuerzas armadas y de seguridad; entre otras cuestiones.<sup>15</sup>

Por lo antes dicho, concordando con Mann, estos países confrontan una crisis de modernidad, no de posmodernidad (Anderson, 1995, 112).

---

<sup>13</sup>Estas ideas se basan en la selección de lecturas que realiza Anderson en su capítulo, entre ellas particularmente el extracto de Michael Mann, "Nation-States in Europe and other continents".

<sup>14</sup>En este sentido Mann realiza una comparación de las tendencias producidas en los Estados europeos junto con un análisis de los Estados Unidos de América y Japón. Estos dos casos son Estados naciones individuales que dominan otras regiones globales, y donde no se está produciendo una retirada de ese Estado. Las preguntas que se realizaba el autor eran relevantes: ¿serán las instituciones comunitarias de Europa un patrón para el futuro?, y ¿entrarán Estados Unidos y Japón en unidades soberanas supranacionales al estilo de la Europa Comunitaria? (Anderson, 1995, 111-112).

<sup>15</sup>En este punto recordamos lo señalado por Guillermo O'Donnell cuando sugiere diferenciar distintos niveles del Estado al interior de las sociedades latinoamericanas. Él los diferencia con colores, donde nos encontraríamos con zonas azules allí donde el Estado cumple con los requerimientos mínimos del Estado de derecho, zonas verdes donde las capacidades del Estado están disminuidas, y por último zonas marrones donde el Estado está ausente (policía fuera del control de la justicia, mujeres golpeadas que no pueden realizar sus denuncias, desprotección del asistencialismo, entre otras cuestiones). En estas zonas marrones estarían los principales requerimientos modernos aun pendientes en estos Estados, y que inciden sobre la vida de millones de personas (O'Donnell, 1993).

## 5. Conclusiones.

Las principales tendencias que analizamos nos llevan a considerar que antes que la muerte de los Estados nación, nos encontramos ante una redefinición de sus funciones. Tienen, evidentemente, una pérdida de control algunas de sus antiguas funciones como por ejemplo los flujos financieros, donde la territorialidad ha sido sobrepasada, pero por otro lado mantienen su rol de generador de políticas y de control de la seguridad (Anderson, 1995, 99; Marden, 1997, 58).

Esta situación se vuelve aun más compleja en los Estados periféricos como los de América Latina, donde los requerimientos en muchos sentidos, como ya dijimos, son modernos ante que posmodernos. En este sentido los tipos de Estado y las respuestas por ellos dadas difieren entre ellos y también al interior en sus diferentes oficinas u organismos.

Esta supervivencia de los Estados no nos debe llevar a negar los profundos cambios que están ocurriendo. Los Estados no cumplen las mismas funciones y se enfrentan a una desterritorialización que pone en cuestión sus propios fundamentos.

Desde ya que como señalamos esto trae aparejado un problema de difícil solución en cuanto una de las formas predominantes de legitimar el poder político en la actualidad: la democracia. Al poner en cuestión los propios fundamentos de la territorialidad se pone en duda la posibilidad de la democracia de insertarse en un mundo globalizado y con instituciones supranacionales.

Si bien la democracia debe enfrentar cada vez más fuerzas que escapan a su control, de ello no podemos desprender tampoco su fin o fracaso. La elección de los gobernantes seguirá siendo fundamental en los diferentes países en los que se lleva a cabo, o en las instituciones internacionales (por ejemplo la Comunidad Europea o el Mercosur) donde sus principios son aplicados. Igualmente queda la pregunta sobre la forma de control de aquellas esferas que prescinden de un principio de territorialidad como son las comunicaciones, las finanzas, los delitos internacionales, las cripto monedas. A su vez, también señalamos nuestras dudas sobre la eficiencia del mercado como asignador eficiente de los recursos en estas esferas.

A pesar de estas salvedades realizadas, el surgimiento de una sociedad civil global, como de los particularismos intraestatales desbordan las formas a través de las cuales los Estados nacionales han generado las identidades de la población. Estas tendencias se refuerzan de manera definitiva por los cambios producidos en el capitalismo mundial.

Surgen nuevas formas de autodefinirnos y de definir a los otros, ya sea a nivel global como particular, pero aun permanecen las identidades producidas por el Estado nación.

El mundo que nos toca vivir deberá, por tanto, dar cuenta de estas cuestiones, primero conocer e interpretar los nuevos fenómenos que se están produciendo, segundo integrarlos, si es que puede, a los viejos moldes que se están modificando. Aunque esto pasa, en muchas sociedades, antes de que el Estado moderno terminara de ser creado.

## **BIBLIOGRAFÍA.**

ANDERSON, B., Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo, F.C.E., México, 1993.

ANDERSON, J., "The exaggerated death of the nation-state", en J. Anderson, et al, A Global World?, Oxford University Press, Oxford, 1995..

BENKO, G., Economía Espaço e Globalização na aurora do século XXI, Hucitec, São Paulo, 1996.

CONDE F., ALONSO, L. E., "Crisis y transformación de las sociedades de consumo: de los modelos nacionales al modelo glocal", en Estudios sobre el consumo, nº 36, Madrid, 1996.

LAROCHELLE, G., "Interdependence, globalization and fragmentation", en Mlinar, Z. (ed.), Globalization and Territorial Identity, Aldershot: Avebury, 1992.

MARDEN, P., "Geographies of dissent: globalization, identity and the nation", en Political Geography, vol. 16, nº 1, 1997.

O'DONNELL, G., "Estado, democratización y ciudadanía", en Nueva Sociedad, nº 128, 1993.

## **Eliminación de ciertas funciones de las fronteras: Mercosur, su nacimiento.**

Mg. V. Gastón Mutti<sup>1</sup>

Los principales cambios que se han producido en la función de las fronteras en los años ochenta y noventa pueden ser analizados a partir de la conformación del Mercosur.

Para el desarrollo presentaremos el contexto de surgimiento del Mercosur y sus consecuencias en la práctica para las naciones integrantes. A continuación trataremos el tema de las experiencias que se produjeron en los países de la región a partir de esta integración.

Para finalizar extraeremos algunas conclusiones sobre estos temas en el marco de este tratado.

### ***Mercosur, su surgimiento y sus principales logros.***

#### **a. Los antecedentes del Mercosur.**

El surgimiento del Mercosur debe ser estudiado a partir de los pasos dados por los gobiernos de Argentina y Brasil a mediados de la década de los '80. Estos gobiernos, que estaban transitando el paso de regímenes autoritarios a regímenes democráticos, buscaron acercar sus posiciones para generar mejores niveles de gobernabilidad ante las duras situaciones en las que se encontraban.

En 1985 se firma el marco inicial del acuerdo entre estos dos países con la *Declaración de Iguazú* (Veras, 1990, 255). Esta declaración significó para la época un acercamiento sin precedentes entre Argentina y Brasil que en muchos campos se habían comportado como rivales. Este punto es fundamental si se analiza el marco político en el cual se están produciendo estas experiencias.

Argentina y Brasil no sólo habían sido dos aguerridos competidores en el marco de sus economías, sino que principalmente se habían situado como "enemigos" respecto de su posición geopolítica relativa en América Latina. Este último punto se volvía más importante cuando las fuerzas armadas de los dos países incorporaban entre sus hipótesis de conflicto un enfrentamiento bélico con su vecino.

Así, los resquemores entre los países comenzaron a ser superados a partir de los procesos de transición a la democracia<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Licenciado en Ciencia Política por la UNR. Magister en Ciencia Política y Sociología por la FLACSO, Profesor titular por concurso de la UNR y de la UNER. Profesor de posgrado en distintas especializaciones, y maestrías. Por contactos gmutti@unr.edu.ar.

Ante estos avances, durante el mes de julio de 1986, se pone en marcha formalmente el *Programa de Integración y Cooperación Económica*. Es con este Programa donde fueron echadas las bases del Mercosur.

Sin embargo durante los años finales de la década de los '80 se presentaron graves problemas en el aspecto macroeconómico de ambos países, que generaron retrasos muy importantes en los procesos de integración. A pesar de ello se acordaron un conjunto de más de veinte Protocolos que comenzaron a reglamentar los procesos de integración incorporando progresivamente los aportes del sector privado y de los técnicos gubernamentales (Veras, 1990, 256).<sup>3</sup>

Antes estos avances producidos, y ante los problemas en que se encontraban las economías de los dos países, el balance que se realizaba hacia fines de los '80 era el siguiente. En primer lugar, como señala Bresser Pereira, existían los siguientes supuestos:

- 1- que la integración era de gran interés para ambos países por la economía de escala que se podía obtener con el aumento de la productividad y competitividad internacional que conlleva; 2- que dicha integración era posible entre dos (o a lo sumo tres) países, pero no a nivel latinoamericano dada la profunda asimetría entre las distintas economías;
- 3- que frente a las dificultades macroeconómicas los avances en la integración hacían presagiar su éxito futuro.

A estos supuestos se le adicionaban los siguientes problemas:

- 1- la menor importancia que le daban los empresarios brasileños y sus autoridades económicas a la integración respecto de los argentinos. Este punto se centraba en la gran diferencia de tamaños de los mercados internos que se abrían para los distintos empresarios.<sup>4</sup>
- 2- Los resquemores que presentaban los argentinos frente a una posible tendencia a la especialización sectorial. Argentina exportando materias primas y Brasil productos manufacturados. Este punto se

---

<sup>2</sup>Aunque no nos es posible extraer una generalización válida para todos los casos, es posible señalar que son los regímenes democráticos quienes tienden con mayor decisión a la solución de los diferendos limítrofes y a acercar sus posiciones con los tradicionales competidores.

Entre estos Protocolos podemos encontrar, a modo de ejemplo, el n° 1 que se refería a la producción de bienes de capital y buscaba la diversificación de la lista de exportables de cada país. Este punto es fundamental en vista a que en este sector los dos países se encuentran ante una gran asimetría favorable a Brasil. El n° 4 objetiva la expansión del comercio por medio de un continuo aumento de las cuotas de los productos negociados y una profundización de los márgenes de preferencia arancelaria.

El n° 14, sobre transporte terrestre, crea un Manifiesto Único de Carga, Póliza Única de Seguros, depósitos aduaneros, armonización de registros fitosanitarios. Otros Protocolos se centraron en el área de biotecnología, sector nuclear, administración pública y el área cultural (Veras, 1990, 256-257).

<sup>4</sup>Los problemas de escalas se presentaban en la época como mucho más favorables a los empresarios argentinos. Mientras éstos tenían un acceso directo a un mercado de casi 150 millones de personas, los empresarios brasileños sólo podían adicionar 35 millones. Por su parte los empresarios argentinos también se sentían preocupados frente a la necesidad de competir con los empresarios brasileños, los cuales a su entender se encontraban en mejores condiciones.

centraba en los profundos desequilibrios en la composición de la balanza comercial entre los dos países durante la década de los '80, donde las manufacturas correspondían al 72% del total de las exportaciones brasileñas a Argentina, mientras que correspondían al 31% en el caso de las argentinas.

3- El exceso de negociación existente en el proceso de integración. Ante la necesidad de no hacer sufrir a los diferentes sectores de la producción, se buscaban armonizar todas las pautas por medio de distintos protocolos. De esta forma el lugar dejado al mercado era muy limitado, lo que atentaba contra el supuesto del aumento de la productividad y de la competitividad internacional de los dos países.

4- La falta de coordinación de las políticas económicas internas, principalmente de aquellas áreas subsidiadas, enfrentaba la posibilidad de la apertura de los mercados (Bresser Pereira, 1990, 223-225).<sup>5</sup>

Estos obstáculos señalados, no dejaban de ir generando una cada vez mayor integración entre ambos países. En noviembre de 1988 se firmó el tratado de *Integración, Cooperación y Desarrollo*, el cual preveía una zona de libre comercio y un mercado común para el año 2000 (Ginesta, 1992, 97).

En ese momento ya era planteado por diversos sectores (principalmente académicos) la necesidad de incorporar al menos un país más que sirviera para mediar en las controversias argentino-brasileñas. En una primera instancia dicho país fue Uruguay. Sin embargo dicha incorporación no se realizaba.

El cambio de gobiernos tanto en Brasil como en Argentina dieron un nuevo impulso a la integración cuando los presidentes Menem y Collor de Melo creyeron oportuno adelantar la fecha del tratado de 1988 al 31 de diciembre de 1994 por medio de la denominada *Acta de Buenos Aires* de julio de 1990.

Uruguay se vio forzado a tomar una decisión inmediata sobre su participación, dado que de hecho los mercados argentinos y brasileños representan un tercio de sus exportaciones, y se abría la posibilidad de una pérdida de efectividad en los acuerdos bilaterales con ambos países luego de 1994.

Tanto Uruguay como Paraguay fueron "...llevados de arrastre por la ola integracionista que propugnaban los países más poderosos de la América del Sur. Y entraron a la misma con inferior poder de negociación que sus socios" (Couriel, 1991, 58).

Las presiones uruguayas y una expansión natural del proceso fueron, entre otros motivos,<sup>6</sup> lo que llevó a la decisión de multilateralizar el proyecto de mercado común. Así se convocó a una reunión en Brasilia el 21 de agosto de 1990 donde fueron invitados tanto Uruguay como Paraguay.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup>Como ejemplo se puede señalar la protección que se daba en la producción de trigo en Brasil. Este cereal competía directamente con la producción argentina sin subsidios.

<sup>6</sup>Recordemos que muchos analistas (entre ellos Bresser Pereira) veían con anticipación la necesidad de encontrar un país que terciara en las disputas entre Brasil y Argentina.



## b. El Mercosur en marcha.

El paso siguiente fue la materialización del *Tratado de Asunción* el 26 de marzo de 1991, en el que se dio origen al período de transición al Mercado Común del Sur (Mercosur).

En sí el Tratado tuvo muy pocos artículos abocándose a los temas de forma muy general y siendo de carácter transitorio. En otros términos se estaba en presencia de un tratado marco a partir del cual se iniciaba el período de transición o de negociaciones entre los países.

Sus principales propósitos, según Couriel, eran:

- 1- la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos;
- 2- el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros países;
- 3- la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales para lograr condiciones adecuadas de competencia entre los mercados de los Estados parte; y
- 4- la armonización de legislaciones (Couriel, 1991, 60).

Estos puntos lleban a considerar que, según la literatura especializada, una *zona de libre comercio* es aquella en la cual se han eliminado los aranceles al interior de los países alcanzados por el tratado, pero manteniendo sus propios aranceles frente a terceros. La *unión aduanera* es un paso más en el cual se ha fijado un arancel común para terceros países. El *mercado común* es cuando se han suprimido las restricciones a los movimientos de capital y mano de obra. Finalmente la *unión económica* le agrega la armonización de las políticas macroeconómicas.

Los países integrantes del Mercosur aspiraban a llegar a fines de 1994 para Argentina y Brasil, y a final de 1995 para Uruguay y Paraguay a una *unión económica* (Courier, 1991, 60).

Podemos decir por tanto que en 1991 se abrió un período de transición que abarcaba hasta 1995.<sup>8</sup> En este lapso se debían poner en funcionamiento los instrumentos previstos por el tratado que se señalaron precedentemente.

Para la puesta en práctica de estos instrumentos se diseñaron un conjunto de instituciones supranacionales. Igualmente el rol preponderante lo siguieron teniendo las cumbres presidenciales. Esto ha llevado a que tuviera una gran importancia la denominada "diplomacia presidencialista" (Saccone,

---

<sup>7</sup>Es importante dejar constancia que en primera instancia fue Chile el cuarto invitado a la reunión de Brasilia, pero ante su negativa a participar fue sustituido por Paraguay (Ginesta, 1992, 97).

<sup>8</sup>Esta utilización del concepto de transición y postransición (o segunda transición) en la periodización surge de los objetivos propuestos por el Tratado (Saccone, 1995, 15).

1995, 15) que se reservó las resoluciones últimas sobre los pasos tendientes al cumplimiento de los objetivos.<sup>9</sup>

Los demás órganos diseñados fueron: el Consejo del Mercado Común, el Grupo del Mercado Común, la Comisión de Comercio del Mercosur, la Comisión Parlamentaria Conjunta, el Foro Consultivo Económico Social, y la Secretaría Administrativa del Mercosur.

A modo de apretada síntesis podemos señalar que al Consejo se le dio una función decisional para el cumplimiento de las metas establecidas, siendo sus componentes los ministros de Relaciones Exteriores y de Economía de cada país.

El Grupo del Mercado Común tuvo una función ejecutiva de velar por el cumplimiento del tratado y sus protocolos, y tomar las medidas necesarias para la puesta en práctica de las decisiones del Consejo. Se lo integró con representantes de las Ministerios de Relaciones Exteriores, de Economía y de los Bancos Centrales de cada Estado miembro.

A la Comisión de Comercio del Mercosur, por su parte, se le adjudicó como función asistir al Grupo del Mercado Común y se la integró con personal técnico de los países, teniendo reuniones mensuales y expidiéndose por medio de directivas obligatorias para los Estados miembros.

La Comisión Parlamentaria Conjunta fue integrada por representaciones de los Parlamentos de los distintos Estados. Aunque en su creación no se le atribuyeron funciones específicas, cumplía la tarea de generar un reflejo de los diversos actores sociales nacionales y de los marcos democráticos en el que estos se movían. Era una Comisión deliberativa, consultiva y de formulación de propuestas, pero era fundamental dado que la vigencia de la democracia se convirtió, desde el inicio, en una condición *sine qua non* para la permanencia en el Mercosur. A su vez, también tenía fundamental relevancia ya que eran los parlamentos quienes aprobaban definitivamente los tratados internacionales y los avances en el Mercosur. En el futuro se constituiría, como finalmente sucedió, en un Parlamento del Mercosur.

El Foro Consultivo Económico-Social fue creado como el órgano de representación de los distintos sectores económicos y sociales, aunque inicialmente no se encontraba claramente estructurada su constitución y funcionamiento. Se le atribuían funciones consultivas y de expresión de recomendaciones.

---

<sup>9</sup>En el diseño de las instituciones del Mercosur es necesario delimitar momentos en su creación. Por un lado con la firma del Tratado de Asunción se constituyeron dos instancias: una decisional (el Consejo del Mercado Común) y otra técnico-ejecutiva (el Grupo del Mercado Común). Posteriormente en la IV reunión del Consejo se creó la Comisión de Comercio del Mercosur. Finalmente, con la firma del Protocolo de Ouro Preto se adicionaron la Comisión Parlamentaria Conjunta, el Foro Consultivo Económico Social y la Secretaría Administrativa del Mercosur (Saccone, 1995, 38).

Por último la Secretaría Administrativa del Mercosur surgió como un órgano de apoyo administrativo permanente en la ciudad de Montevideo (Saccone, 1995, 39-42).

Lo antes señalado nos permite visualizar que a pesar de la fuerte tendencia hacia la denominada "diplomacia presidencialista", el Mercosur creó un conjunto de órganos con funciones delimitadas pero confluyentes. Frente a esta densidad institucional, sin embargo, hay que señalar que los órganos de mayor participación no ejecutiva (la Comisión Parlamentar Conjunta y el Foro Consultivo Económico-Social) son los que menos desarrollo tuvieron en ese momento inicial.

En las distintas cumbres presidenciales de la década inaugural se fueron desarrollando los diferentes lineamientos tendientes a la profundización del Mercosur.<sup>10</sup> Entre ellos creemos como fundamentales a ser señalados los siguientes aspectos:

1- Mientras se volvían "...claros y precisos los procedimientos y las medidas a ser tomadas en el área comercial, incluyendo la definición de un Arancel Externo Común, [eran] difusos e imprecisos los pasos a ser realizados en el campo de la armonización de políticas económicas" (en Saccone, 1995, 18).<sup>11</sup>

Así los avances más sustanciales se producían en la búsqueda de soluciones para las controversias, en los certificados de origen y en el régimen de procedimientos y sanciones administrativas, en los términos de referencias para acuerdos sectoriales, y fundamentalmente en la constitución de un cronograma de medidas a ser cumplidas por los países en el período de transición hasta fines de 1995.

Fue sin embargo este cronograma el que, actuando como un corcet, permitió una cierta aceleración del proceso de armonización de políticas, ya que estos plazos podían ser aplazados sólo por un máximo de tres meses. Igualmente no se logró superar totalmente el estancamiento en este tipo de coordinación de políticas macroeconómicas.

Durante el lapso de tiempo que duró la transición el Mercosur buscó expandirse por medio de tratados con otras áreas, como también hacia otros países de la región. Respecto de la extensión hacia otros áreas de libre comercio deben destacarse tres.

En primer lugar la búsqueda de incorporar el Mercosur al Nafta. Esta evolución comenzó con la firma del acuerdo "*Cuatro más Uno*" que incorporaba a los miembros el Mercosur y a Estados Unidos.

---

<sup>10</sup>Hasta el momento de la entrada en vigencia del Mercosur en 1995 las cumbres presidenciales fueron ocho: Brasilia, diciembre de 1991; Las Leñas (Arg.), junio de 1992; Montevideo, diciembre de 1992; Asunción, julio de 1993; Colonia (Urg.), enero de 1994; Buenos Aires, agosto de 1994; Ouro Preto (Bra.), diciembre de 1994; y Asunción, agosto de 1995.

<sup>11</sup>Extraído de HIRST, M., "Avances y desafíos en la formación del Mercosur", en *Flacso*, Bs. As., julio de 1992, n° 130, p. 12.

Posteriormente este acuerdo quedó supeditado a la evolución del Nafta (Estados Unidos, Canadá México).

Las primeras resoluciones tendientes a la incorporación del Mercosur al Nafta se dieron en la tercera reunión de los Presidentes en 1992 en la que todas las partes acordaron el inicio de las tratativas.

Sin embargo estos avances se vieron empañados por el intento unilateral de Argentina de incorporarse al Nafta, aunque los propios problemas al interior de esta organización (incluida la crisis económica desatada en México) hicieron que nunca se concretara la invitación.<sup>12</sup>

Respecto de la Unión Europea, esta región fue la que mayor importancia política y estratégica tuvo en la agenda del Mercosur. El bloque buscaba ampliar su participación en las exportaciones hacia ese mercado, mientras que la Unión Europea se interesaba en no perder su liderazgo en la región y en aumentar su nivel de inversiones.<sup>13</sup>

Así, durante la segunda mitad del año 1995, se avanzó en las negociaciones con la Unión Europea tendientes a la firma de un acuerdo de integración. Dichas negociaciones culminaron con la firma del acuerdo a finales de 1995.<sup>14</sup>

Otros dos proyectos impactaron en la posible expansión del Mercosur. El primero fue la propuesta norteamericana, realizada en la Cumbre de Miami, de la Iniciativa para las Américas, que buscaba la conformación de un mercado único Americano. La segunda fue la propuesta realizada por Brasil (y luego acompañada por Argentina) de incorporar los demás países del Cono Sur a un mercado común. Esta iniciativa se dirigía fundamentalmente hacia los países del Pacto Andino con los que Brasil había firmado acuerdos de inversiones y cooperación tecnológica en vistas de la posterior asociación Mercosur/Pacto Andino.

En lo que respecta a otros países de la región merecen ser destacados las tratativas con Chile y Bolivia.

En cuanto a Chile, ya fue señalado precedentemente que su incorporación era deseada por Brasil y Argentina desde los inicios del Mercosur, pero ese país prefirió jugar un papel de "observador permanente" (Saccone, 1995, 48) interesándose por el proceso pero negándose a sumarse.

La opción de Chile se dirigió hacia el Nafta, la UE y la Cuenca del Pacífico, pero la consolidación del Mercosur y los retrasos en la plena incorporación de Chile al Nafta provocaron un

---

<sup>12</sup>El país que recibió la invitación fue Chile.

<sup>13</sup>Un objetivo de principal importancia fue la participación en las privatizaciones que los países del Mercosur se encontraban realizando o próximos a realizar en el marco de las políticas de ajuste estructural.

<sup>14</sup>Un antecedente había sido la firma de una declaración de unión entre ambas regiones, aunque el objetivo final era un Acuerdo Marco Interregional de Cooperación Económica y Comercial, cuyos objetivos eran la asociación política y económica en diversas áreas (Saccone, 1995, 47).

cambio de políticas. Chile pasó a requerir un status especial de socio independiente, dado que mantendría intacto su arancel externo (diferente al de los países del Mercosur), pero resguardándose que los productos chilenos no perdieran competitividad frente a los del bloque.

El otro caso es el de Bolivia que fue el primer país del Pacto Andino en acercarse al Mercosur solicitando su incorporación como miembro pleno y constituyéndose en zona de preferencia comercial. Si bien este lugar se encontraba reservado para Chile, Bolivia logró su ingreso como miembro observador permanente en las reuniones y los subgrupos (Saccone, 1995, 50).

Si bien los objetivos centrales del Tratado de Asunción eran la inauguración de un Programa de Liberalización Comercial que concluyera en un Mercado Común, dicho proceso se orientó, luego de vencidos los plazos de la transición, hacia una unión aduanera imperfecta, (algunos especialistas prefieren la denominación de flexible).<sup>15</sup> Esta unión aduanera imperfecta buscó proteger los productos regionales de los extrazona (Saccone, 1995, 24). De esta manera no fueron cumplidos los objetivos fijados por los países firmantes de constituir el mercado común.

### ***Consideraciones a partir de los procesos del Mercosur.***

Deseamos destacar algunas consideraciones que surgen de los aspectos antes señalados. En *primer* lugar nos interesa analizar los cambios producidos en la forma de entender la integración.

El mundo moderno ha ido tendiendo hacia un proceso de globalización y de pérdida de función de las líneas de fronteras que se ven permanentemente sobrepasadas por las dinámicas de una nueva división del trabajo y de la evolución del capitalismo.<sup>16</sup>

No obstante lo señalado, se destaca que la modalidad de integración propia de la experiencia del Mercosur era diferente a las otras modalidades existentes en latinoamérica hasta la década de los '70. Esa forma de integración se planteaba sólo entre países y era pensada como una integración intrínseca o endógena basada en el proceso de industrialización por sustitución de importaciones. Este marco se producía con criterios proteccionistas y buscaba el incremento del intercambio regional (Saccone,

---

<sup>15</sup>El 85% de los productos están sujetos a un arancel externo común, el resto configuran las listas de excepciones determinadas por los países al inicio del proceso. Los bienes de capital confluían en el año 2001 en un arancel común del 14%, para Paraguay y Uruguay el período se extendería al 2006. En los bienes ligados a la informática la convergencia sería en un 16% hacia el 2006 (Saccone, 1995, 24).

<sup>16</sup>Así, los principales cambios producidos en el capitalismo eran la crisis del fordismo, el surgimiento de un nuevo espacio de acumulación de la economía, y la organización flexible de la producción.

1995, 11). Las bases de estos acuerdos tenían un fuerte sustento en la bilateralidad y en la especialización.<sup>17</sup>

La modalidad de integración planteada por los acuerdos iniciales entre Argentina y Brasil, y los posteriores del Mercosur, buscaban desarrollar un "regionalismo abierto".

Por regionalismo abierto se concebía una cooperación regional "...acorde con la era de la comunidad global" (Palacios, 1995, 298), que fuera defensora de los principios de no discriminación, apertura y orientación hacia el exterior de los acuerdos con un sistema abierto de comercio mundial en el sentido del GATT (Saccone, 1995, 9).<sup>18</sup>

En otros términos, se pensaba que el regionalismo abierto se constituiría en el paso necesario para la integración con la economía mundial.

Pero este tipo de interacción no generó al interior del Mercosur una apertura indiscriminada ni una promoción total de las exportaciones. Esto se visualizó en la existencia de un arancel externo común y el establecimiento de listas de bienes y servicios excluidos o exceptuados.

Por lo antes dicho debemos señalar que en el marco de la globalización, la forma de integración por la que optaron los países del Mercosur era la denominada del "regionalismo abierto", pero este cambio de modo no produjo una desaparición del proteccionismo.<sup>19</sup>

Ha sido abandonado un modo de proteccionismo propio del modelo sustitutivo de importaciones, pero se han seguido dando pautas proteccionistas que se concentraban en el establecimiento de barreras arancelarias extra zona y en excepciones que trataban de mitigar la agudización de las asimetrías entre las estructuras productivas de los países.

En *segundo* término, el establecimiento de un mercado común no hizo desaparecer las discusiones sobre la soberanía estatal. Este problema quedó reflejado en dos cuestiones. La primera se relacionaba con la tendencia a la supremacía del derecho subregional sobre el derecho interno.

Los países miembros debían garantizar mutuamente que las normas surgidas del Mercosur se constituirían en válidas al interior del ordenamiento de cada uno de ellos. Este punto generó

---

<sup>17</sup>Podemos tomar como ejemplo la división de producciones que se establecieron en la década de los '60 entre los países del Pacto Andino, por medio de la cual a cada país le correspondía un tipo de industria a ser desarrollada (construcción de buques, automotrices, etc.)

<sup>18</sup>Señala Saccone, que esta integración se entiende como "...instancias especiales de un proceso más comprensivo de liberalización económica transcontinental [impulsada] por los diversos organismos de cooperación (...); [el objetivo] general [era], en última instancia, crear una comunidad regional de intereses guiada por los principios del GATT (multilateralismo, no discriminación, libre comercio), cuyos esfuerzos se destin[aran] a consolidar el libre intercambio internacional y con ello a combatir la sombra del regionalismo excluyente..." (Saccone, 1995, 10).

<sup>19</sup>Las tendencias proteccionistas son mucho más fuertes entre el empresariado brasileño que tienen una larga tradición en este sentido, pero no son inexistentes en los otros países. Un ejemplo de ello fue el activo rol tomado por los empresarios en las discusiones de los diversos protocolos firmados en el Mercosur.

discusiones, ya que contradecía el monopolio de la producción de las normas jurídicas colocado en el Estado.<sup>20</sup>

En el caso particular de Argentina, a través de la reforma constitucional del año 1994, este punto ya se previó constitucionalmente. Esto no dejó de producir posiciones encontradas entre quienes sustentaban una tendencia a la supremacía del derecho internacional sobre el nacional o a la inversa.

La segunda cuestión, en íntima relación con la anterior, se relacionaba con la aceptación de la supremacía de los órganos de toma de decisiones propios del Mercosur sobre los de los países miembros. Los puntos más importantes a destacar eran que los principales órganos de toma de decisiones que habían demostrado un mayor funcionamiento eran aquellos ligados a la denominada "diplomacia presidencialista". Entre ellos el Consejo y el Grupo del Mercado Común (integrados por representaciones ministeriales), junto con las cumbres presidenciales. Pero como hemos dicho, aquellos órganos que buscan una mayor y mejor representación de los sectores sociales y políticos de cada país, tuvieron un escaso -y en casos nulo- funcionamiento.

Estas discusiones se relacionan íntimamente con el extendido tratamiento de la *muerte del Estado*.<sup>21</sup> Esta centralidad del Estado nacional se ha extendido a través de los últimos trescientos años conjuntamente con la mundialización del capitalismo y con la construcción de un sentimiento "nacional" y de una territorialidad que se ha pretendido "natural".

Pero, aunque los cambios producidos en el sistema mundial le hayan quitado centralidad al Estado Nación en muchas de las funciones que ha tenido, no nos permite desprender su desaparición. Así, paradójicamente, no podemos pensar la aceptación de un derecho supranacional y de órganos de toma de decisiones supranacionales sin un Estado nacional *fuerte* que imponga y haga cumplir esas decisiones.

Lo antes señalado se relaciona con el *tercer* punto a remarcar. Los distintos países tuvieron una intensificación de la politización del proceso de integración. Se dio una "politización negativa" en relación a los costos y beneficios del Mercosur.<sup>22</sup> Si bien el tratado (y el proceso generado por él) fue aprobado sin ninguna oposición de los congresos de los países respectivos, esto no dejó de generar una

---

<sup>20</sup>Desde ya que esta concepción del Estado como productor monopólico de las normas y la coactividad se sustenta en la teoría del positivismo jurídico.

<sup>21</sup>Muerte que fue anticipada sin que se produjera, como considera J. Anderson, posición con la que coincidimos.

<sup>22</sup>La "politización negativa" se manifestó fundamentalmente a través del proceso gradual de participación de actores políticos y sociales tendientes a morigerar los costos y beneficios producidos por la integración. Se ha señalado que en el caso argentino esta politización corrió por cuenta del empresariado industrial y en menor medida de los sectores rurales (Saccone, 1995, 29-31).

dura discusión entre los diferentes sectores sociales que se sentían perjudicados o desplazados por la integración. Como ya señalamos esta situación fue muy fuerte entre los empresarios.<sup>23</sup>

Este dilema aun no saldado se profundizó por las situaciones altamente desiguales que se daban al interior de cada uno de los países. La existencia de zonas postergadas que habían desarrollado una economía inserta en el proceso de sustitución de importaciones y ahora encontraban que sus producciones no podían competir, se convertían en un punto de difícil resolución para las autoridades nacionales y para los órganos de toma de decisiones del Mercosur.

Los ejemplos eran numerosos: la caña de azúcar para los argentinos frente a los brasileños, la incipiente industria de Paraguay y Uruguay frente a Brasil y Argentina, la producción cerealera en Brasil, entre otros. Pero lo importante era que no se trataba de empresas aisladas que no tenían posibilidades de competir frente a las del otro país, sino a regiones completas que veían desaparecer "su" forma de producción y subsistencia.

Un *último* punto se refería al estancamiento en las discusiones sobre las políticas macroeconómicas a ser implementadas por los países miembros del Mercosur.

Esta cuestión, que era fundamental para la conformación de una unión económica, se convirtió en un freno dado que los países no lograban aunar sus criterios.

Esta situación, relacionada con el punto anterior, se daba en el marco de la implementación (o el intento de implementación) de políticas de corte neoliberal orientadas al mercado. Igualmente las distintas crisis que atravesaron los miembros del Mercosur,<sup>24</sup> mostraron la falta de madurez en la posibilidad de coordinar políticas macroeconómicas. Este punto reforzaba la visión sobre la necesidad de un Estado fuerte que lograra impulsar esta coordinación sin la que era imposible avanzar en una profundización de la integración.

## ***Conclusiones***

---

<sup>23</sup> Así, mientras los empresarios buscaban una menor participación e injerencia del Estado en la economía de sus países y (fundamentalmente los más fuertes) patrocinaban políticas macroeconómicas neoliberales privatizadoras, por otra parte requerían la protección del Estado para no ser desfavorecidos por las políticas de apertura externa del mercado común. Por ejemplo, entre los intelectuales uruguayos también se vio como una necesidad señalar que la integración en el Mercosur no se debía realizar "...a toda costa..." (De Prado, 1993, 30).

<sup>24</sup> La más grave fue la desatada durante el denominado "efecto tequila" producido por la crisis mexicana de 1994, y que afectó principalmente a Argentina. Otras crisis se produjeron ante la implementación de políticas en los distintos países: por ejemplo el aumento de la "tasa de estadística" en Argentina o las devaluaciones practicadas por Brasil ante los efectos del déficit de la balanza de pagos.



Los cambios producidos a escala mundial eran muy profundos en las últimas décadas del siglo

Se estaba pasando a una sociedad globalizada económica y culturalmente, pero la idea de que se estaba viviendo en un mundo de mercados internacionales autoregulados no se correspondía con los hechos.

Touraine, señaló con claridad que existe una sociedad de la información, que hay empresas globales, pero también que los principales cambios se han producido a nivel económico, en el mercado financiero (Touraine, 1996).<sup>25</sup>

Estas son las función que las fronteras de los Estados dejaban de poder regular. Los flujos financieros y las comunicaciones no podían estar totalmente controlados territorialmente, sobrepasaban las líneas de fronteras que históricamente pretendían contenerlos.<sup>26</sup>

No obstante, esto no implicaba la desaparición del Estado ni que las fronteras dejaban de cumplir toda función. El ámbito de la tributación, del asentamiento de los capitales, del desarrollo de las culturas regionales, de las luchas sindicales, del ejercicio de las normas jurídicas cotidianas, de la seguridad, seguía siendo el Estado.

Desde ya que eso no implica que este Estado no se estaba transformado, o que no se haya transformado más aún hasta nuestros días, lo que sí debía quedar claro era que no se podía anticipar su muerte.

Pero estas tendencias no han dejado de presentarse junto al desarrollo de las zonas de libre comercio conformadas por grupos de Estados. El surgimiento de la experiencia del Mercosur nos presenta la realidad de países que buscaban cooperar entre sí para resolver problemas de inserción en la economía mundial sin desprotegerse frente a una competencia de otras zonas económicas.

Por lo tanto junto a la globalización que producía en distintas esferas, se iban conformando áreas de países que buscaban maximizar sus ventajas. No estaba surgiendo un mercado económico global propiamente dicho.

Todo crecimiento económico necesitaba, y necesita, del desarrollo de la competencia. Pero toda competencia de mercado debía, y debe, desarrollarse sustentada por el rol regulador del Estado, y por una sociedad con niveles crecientes de equidad social.

---

<sup>25</sup>Señala Touraine: "...este fenómeno de globalización a este nivel [del sistema financiero], supone que hay una globalización que corresponde a una separación creciente entre flujos -redes, networks- y sistemas económicos. Tenemos que darnos cuenta que en lugar de entrar todos en una sociedad, en una cultura, en una economía globalizada, mundializada, estamos participando *a cierto nivel* de un mundo global que tiene menos y menos regulaciones que la experiencia anterior." (Touraine, 1996, cursivas nuestras)

<sup>26</sup>La imposibilidad de regulación financiera pone en cuestión uno de los pilares fundamentales del Estado moderno: la recaudación impositiva en ese rubro.

### ***Bibliografía:***

AAVV, Mercosur. ¿Por qué? ¿Para qué? ¿Cómo? ¿Cuándo?, Ed. Universidad Nacional de Rosario, Rosario, 1992.

BRESSER PEREIRA, L. C., "Presupuestos y obstáculos de la integración Argentina-Brasil", en Hirsch, M. (ed.), Argentina y Brasil. Perspectivas comparadas y ejes de integración, FLACSO-Tesis, Buenos Aires, 1990.

COURIEL, A., "El Uruguay en el Mercosur", en Sanguinetti, J., Abreu, S., Couriel, A., Uruguay y el Mercosur, Ed. Universidad, Montevideo, 1991.

DE PRADO, N., "Uruguay: crisis y confianza", en Revista de la Asociación de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales del Uruguay, año IX, n° 51, Montevideo, 1993.

GINESTA, J., "Mercosur: ¿por qué, para qué? cómo y cuándo?", en AAVV, Mercosur. ¿Por qué? ¿Para qué? ¿Cómo? ¿Cuándo?, Ed. Universidad Nacional de Rosario, Rosario, 1992.

PALACIOS, J. J., "El nuevo regionalismo latinoamericano", en Revista Comercio Exterior, México, abril de 1995, vol. 45, n° 4.

SACCONI, M. A., "El Mercosur de la postransición. Balance y perspectivas", en Cuadernos de Política Exterior Argentina, CERIR, Universidad Nacional de Rosario, Serie Documentos de Trabajo n° 7, Rosario, 1995.

TOURAINÉ, A., De la angustia al desarrollo. Las fronteras de la transición liberal, grabación de la conferencia pronunciada en Rosario, noviembre de 1996.

VERAS, Ronaldo, "Los primeros resultados de la integración", en Hirsch, M. (ed.), Argentina y Brasil. Perspectivas comparadas y ejes de integración, FLACSO-Tesis, Buenos Aires, 1990.

<https://www.perfil.com/noticias/elobservador/guia-para-entender-la-nueva-geopolitica-del-ciberespacio.phtml>

Perfil, El Observador / domingo 1 abril, 2018

PELIGROS PARA LA SEGURIDAD MUNDIAL

## **Guía para entender la nueva geopolítica del ciberespacio**

Las redes sociales son un elemento constitutivo de la política, tal como quedó demostrado en las últimas semanas con el uso de datos de Facebook en las campañas estadounidenses. En este sentido, la autora propone ver la seguridad internacional con internet en la agenda.

### **María Lourdes Puente**

“El ciberespacio se convirtió en un espacio más que, junto a la tierra, el mar, el aire y el espacio exterior son un desafío para la soberanía”.

La definición del ciberespacio se la dejamos a los técnicos. Lo que podemos expresar incluye un sinnúmero de actores que son parte y sin los cuales no hay ciberespacio. Pero además, tiene tantas capas, que el dominio de una no asegura el control o el dominio de ese espacio. Infraestructura física, software, aplicaciones, recursos humanos y algunos ya incluyen dentro de él, al espacio radioléctrico por las vinculaciones cada vez más interdependientes con el área de las comunicaciones.

El ciberespacio se ha convertido, además de en un instrumento, que es lo que le dio origen, en un espacio más, que junto a la tierra, el mar, el aire y el espacio exterior, constituyen un desafío en términos de soberanía y Estado. Un espacio omnipresente que a medida que facilita la vida contemporánea, la hace más vulnerable.

Cuando mayor ciberdependencia tienen las acciones humanas, nuevas ventanas de vulnerabilidad se abren a su seguridad. Y aunque este espacio depende en un ciento por ciento de la actividad humana (para formarlo, para ingresar, para conectar, para darle existencia), lo asumimos como un nuevo dominio porque en él, las voluntades de los hombres se encuentran, disputan, manifiestan intenciones.

Por eso se habla ya de una geopolítica del ciberespacio, dado que el hombre empieza a querer dominarlo, negarlo u ocuparlo, o de ciberpoder, para llamar a la habilidad o capacidad de un actor de ejercer dominio por persuasión y/o coacción sobre

determinados objetivos que se propone. Puedo acrecentar mi atributo de ciberpoder cuanto más capacidad tenga de utilizar el ciberespacio en favor de mis propósitos.

Como espacio que surge de este siglo, y es fruto del avance tecnológico del desarrollo humano, es un multiplicador de las tendencias que están dándose en el Estado y en las relaciones internacionales. Es un multiplicador de la difusión del poder en múltiples actores sub y supraestatales. En el escenario del ciberespacio puede causar daño un actor individual tanto como un actor estatal.

Y el poder no está muy claro en qué lugar se encuentra, dada sobre todo, la dificultad que tiene de atribuir, es decir de reconocer el origen de la voluntad que genera el daño o la acción. Otra tendencia que multiplica, es la incapacidad de los Estados de hacer frente solos al ordenamiento de este nuevo espacio; de ejercer soberanía y de controlar y/o proteger a su ciudadanía.

También se ve multiplicada la tendencia al crecimiento del poder de las sociedades y de los privados. Dos ejemplos expresan con claridad lo que se está afirmando: el hecho de que la infraestructura crítica de comunicaciones y ciberespacio esté en mayor parte en manos de empresas privadas, y el rol creciente que le asignan a los hackeractivistas, o actores unipersonales u organizados motivados por el placer de la conquista y la búsqueda de hallazgos desvinculados con los propósitos que puede tener un Estado.

El ordenamiento de este nuevo espacio aún no se ha realizado a nivel global. Hay expresiones y voluntades para generar ese marco regulatorio, pero se está muy en los inicios. Si nos referimos a las tecnologías más sensibles, las últimas décadas hemos presenciado que alrededor de las mismas, el mundo se ha ordenado formando lo que en la jerga común se denomina “clubes”, pero que el derecho internacional expresa en regímenes.

Tenemos el club nuclear, el club de tecnología de misiles, el club de armas químicas y bacteriológicas y el club de armas convencionales. En cada uno de ellos deciden y crean normas los que tienen las capacidades. Aún no está claro quién formará parte del club de la tecnología vinculada al ciberespacio, o si el ordenamiento considerará este dominio como un común global (como sostiene Europa), parecido al espacio exterior, la Alta Mar o la Antártida, o como un espacio conectado globalmente (como prefiere EE.UU.), susceptible de disputarse dominio y generar fronteras.

En ese sentido, para participar de la construcción de ese orden con alguna autoridad, Argentina tiene que darse el debate de cómo lo va a ordenar internamente y regionalmente y si va a participar como país o como región.

Aunque hubo pronunciamientos importantes en este sentido, de parte del Ministerio de Defensa, la realidad es que aún no hay una decisión política en algún sentido ni se han realizado acciones concretas ligadas a esta tarea que incluyera los actores necesarios para hacerla efectiva. El ordenamiento requiere una tarea transversal que solo puede dar la política, articuladora de intereses y actores.

Hacia adentro, deberá incluir en la mesa de conformación de ese marco regulatorio, no solo a la Defensa y sus FF.AA., sino a los responsables de la Seguridad Interior, al Sistema de Inteligencia, y a las empresas del sector. En ese sentido, en el mundo se calcula que el 90% de la infraestructura crítica está en manos de empresas privadas. Es imposible generar un ordenamiento sin la participación comprometida de las mismas. Y por último el sector académico o de investigación aplicada, que son quienes aseguran desarrollo tecnológico y actualizaciones imprescindibles para este espacio que es pura evolución y movimiento.

El punto de partida será ponerse de acuerdo y reconocer cuál es el bien a proteger. Y en la definición del mismo se inicia la posibilidad de reconocer los instrumentos que se necesitan y el ordenamiento que debe darse. Ciberguerra y FF.AA.

La omnipresencia del ciberespacio en la estructura y organización de las fuerzas militares, facilita su accionar en efectividad y precisión, en comunicaciones y comando y control, en logística, y en todo tipo de operaciones. Pero también, mientras como instrumento facilita y efectiviza, crea un espacio que las hace más vulnerable, como ocurre con todos los actores de las sociedades actuales. Por otra parte, otra de las tendencias de este siglo que se ven manifiestas en este nuevo espacio es el cambio de naturaleza del conflicto.

La disminución de las guerras convencionales y la proliferación de otro tipo de conflictos, que algunos prefieren seguir llamando guerra, pero que no tienen enfrentados dos Estados entre sí, encuentra en este espacio otra forma de manifestarse. Como corresponde a la realidad del siglo, hemos visto algunos hechos de guerra convencional, como el ataque de EE.UU. e Israel a las centrales nucleares iraníes. Pero este tipo de ataques, por convencionales, requiere inteligencia, planificación, estrategia, mucho más que una simple voluntad de efectuar daño. Esto quiere decir que las facilidades que genera este espacio para la ofensiva, se vuelven mucho más complejas, cuando se trata de pasar a la guerra convencional y lograr efectos concretos.

En todo caso, la implicancia de las tendencias del ciberespacio en lo militar, no pueden divorciarse del contexto de cómo, cuándo y para qué se usarán o usan las FF.AA.

en este siglo. Ciberespacio e Inteligencia. La inteligencia toma dos formas en el ciberespacio. La más conocida, es utilizando el ciberespacio para obtener información del actor que me interesa porque me amenaza o porque sus intereses tienen algo de vinculación con los míos.

Pero además, hay una inteligencia específica, vinculada al espacio en sí mismo, que deberá realizarse para saber cómo defender y operar el dominio de lo que se tenga en ese espacio. Todo eso es nuevo y requiere formación y entrenamiento. Particularmente la inteligencia tiene que definir qué tengo y que hay que saber de ese espacio para conocer vulnerabilidades y oportunidades propias; que información deberá brindar al decisor para que pueda definir de qué manera defender y/o generar ofensiva si estoy siendo atacado. Es decir, el espacio en sí mismo, requiere operadores (soldados) ofensivos, defensivos y de inteligencia, tecnológicos y muy específicos.

El asunto es que este nuevo espacio, en el que hay que hacer inteligencia para brindar información a los que deciden su uso, tiene muy difusas las fronteras, y en particular, la frontera tan compleja entre seguridad y derecho ciudadano, entre lo estatal y lo privado, entre la “calle” y la intimidad de la “casa”. En ese sentido, la inteligencia, actividad humana tan antigua como la comunidad política organizada, encuentra en el uso y en el dominio del ciberespacio, solo herramientas más sofisticadas, como la encuentra en el espacio exterior a través del uso de satélites. Los propósitos, los objetivos de los espías, lo fijan actores estatales o no estatales con capacidad para hacerlo.

El conflicto no está en el medio que utilizo, sino en qué decido mirar o espiar para qué propósito. El ordenamiento que hay que dar, algo tendrá que decir de lo que se puede y no se puede, en relación a la actividad de la inteligencia. En ese sentido, la complejidad de actores intervinientes en el dominio de este espacio nuevo, requiere que la política, ordenadora de las sociedades, se haga cargo y empiece a definir quién, qué y cómo. Porque aunque es natural que las FF.AA. ante un nuevo espacio de guerra, empiecen a formarse para ver cómo lo conocen (inteligencia) y cómo lo dominan, no son ellos, quienes dirán o definirán hasta dónde pueden llegar con su tarea y cuáles son los límites para considerar defensa de un dominio.

En ese sentido, los conflictos que generan los nuevos tipos de guerra, en término de considerar a un criminal como enemigo, se agrandan en este espacio y requieren claras definiciones de parte de decisores con legitimidad para hacerlo. Porque no es lo mismo el tratamiento que tradicionalmente se ha dado a un enemigo que a un delincuente.

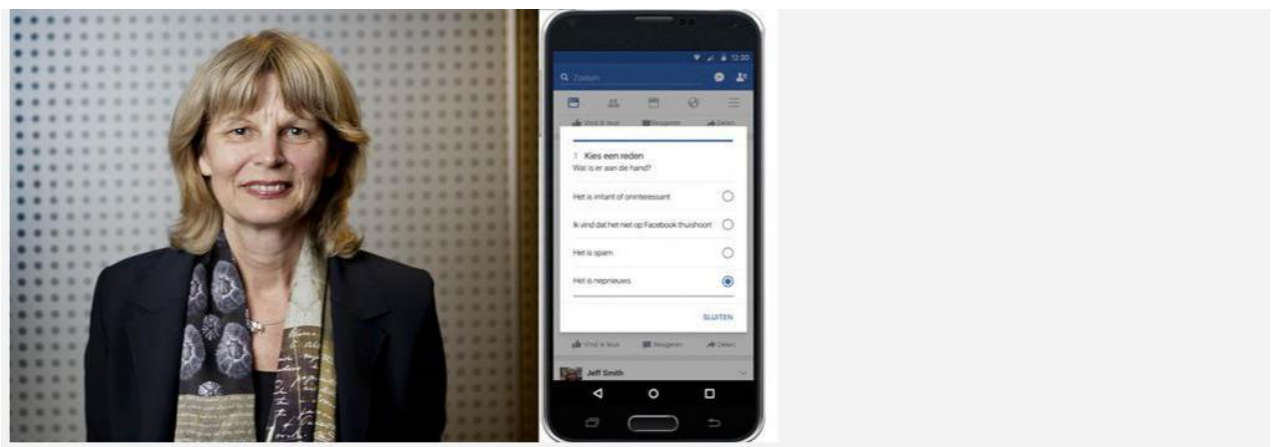
A modo de conclusión. El instrumento cuyo desarrollo tecnológico facilita la vida de las sociedades, se ha convertido en un espacio y desafía a la comunidad política organizada, local, regional o global, a definir su ordenamiento, su dominio y su utilización. Esta tarea requiere articular los actores intervinientes, el sector político representando a las sociedades, el sector privado que invierte y comercia, y el sector académico que permite actualizar. Y en esa mesa, lo importante es empezar a definir el bien a proteger, que constituye ese espacio que debemos proteger.

\*Politóloga, especialista en defensa e inteligencia. (Fuente [www.perfil.com](http://www.perfil.com)).

## José Van Dijck. "Los datos son el nuevo oro y están en manos de cinco grandes compañías"

Experta en el impacto cultural y social de las tecnologías, señala cómo las plataformas -no ya sólo las redes- están debilitando las fronteras entre el ámbito estatal, el privado y la sociedad civil

Ana María Vara



Van Dijck elige una app lanzada por Facebook en Holanda, en la que se insta a los usuarios a calificar la información que les llega, incluso determinando qué noticias son falsas. "De esta manera, Facebook traslada a sus usuarios la tarea de determinar qué es fake news", comenta.

Es vivaz, accesible, y tiene un afilado sentido del humor. En los entretiempos de la ronda de entrevistas responde a los pretendidos reproches de su intérprete sobre cómo traducir el término "*connectedness*" (¿conectividad? ¿conectación?) con una réplica provocadora: "¡Espero que los intérpretes no estén sindicalizados!" También se divierte recordando los años que vivió en California, cuando las resonancias masculinas de su apodo le traían complicaciones. Johanna Francisca Theodora Maria o, como decidió para abreviar, José Van Dijck llegó a Buenos Aires invitada por la Fundación OSDE y generó un pequeño revuelo.

Hay cierta urgencia por entender los cambios que traen las nuevas tecnologías; una ansiedad mitad entusiasmo, mitad preocupación. Los periodistas traían en las manos su último libro, *La cultura de la conectividad* (Siglo XXI), que traza una historia de las redes sociales. Pero Van Dijck ya está trabajando en otros dos. Graduada de la Universidad de Utrecht y de la de California en San Diego, enseña en la Universidad de Ámsterdam, donde fue decana de la Facultad de Humanidades. En 2015 fue elegida presidenta de la Real Academia Holandesa de



Artes y Ciencias. Su inglés perfecto y la perspectiva global de sus trabajos la muestran cosmopolita. Pero sus reflexiones sobre lo público y la importancia de la sociedad civil dejan en evidencia sus raíces europeas y, sobre todo, holandesas.

### **¿Qué tiene que ver la literatura comparada, área en la que hizo su doctorado, con el estudio de los medios?**

Aunque no lo parezca, están muy relacionados. Muchas herramientas de interpretación que se usan en los estudios literarios sirven para entender los debates públicos. En los años ochenta, cuando hice el doctorado, estaba interesada en cómo las tecnologías nos cambian la vida. Quizás recuerde el impacto del nacimiento del primer bebé de probeta, el de Louise Brown en 1978, y las reacciones indignadas, la polémica que causó. Pero apenas unos años después, en 1985, la fertilización *in vitro* ya formaba parte del sistema de salud en Holanda. Me interesó comprender cómo los medios crean historias que cambian nuestra vida. Además, la literatura está muy cerca de las noticias; mientras analizaba este debate, encontré que los periodistas citaban obras como *Frankenstein* o *Un mundo feliz*. De alguna manera, sigo trabajando en eso: en tratar de entender cómo los medios de comunicación cambian nuestra vida. No sólo a través de los relatos, sino también por sus características técnicas.

### **¿Las tecnologías cambian nuestra vida?**

Sí, claro. Las tecnologías tienen dos caras. Por un lado, nos dan capacidades, nos permiten hacer cosas impensadas: conocer amigos a distancia, visitar un mundo que no conocemos, comprar por Internet. Podemos iniciar un movimiento de protesta usando Facebook o Twitter. Pero también damos poder a las tecnologías. En el momento en que decidimos usarlas, les otorgamos en parte el control para dar forma a nuestra vida, para configurarla. Aunque siempre pensamos en cómo creamos tecnologías que cambian el mundo, a mí me interesa más la pregunta contraria: cómo las tecnologías que creamos nos cambian, nos afectan a nosotros. Es esta reciprocidad, esta influencia mutua lo que cuenta, aquello de lo que debemos ser conscientes.

### **Su último libro se apoya en una gran investigación. Traza el origen de las más importantes redes sociales: Facebook, Twitter, YouTube, Wikipedia.**

Me llevó unos cinco años de trabajo. Pero el verdadero problema fue que mi objeto de investigación cambiaba continuamente. Algunos días me despertaba pensando que todo lo que había escrito el día anterior lo tenía que tirar por la ventana. Incluso cuando el libro ya estaba terminado. Entregué el manuscrito en 2012 y fue publicado en marzo de 2013. Apenas una

semana después Facebook compró Instagram, compró WhatsApp y el ecosistema completo había cambiado otra vez.

### **Un trabajo de hacer y deshacer...**

Sí, pero en determinado momento decidí que mi contribución iba a ser no tanto lo fáctico como una metodología. Desarrollé lo que llamo el análisis de plataformas. Porque todos estos sistemas son más que sitios de Internet. Lo que propongo es un análisis por capas, para ir haciendo visible cómo se conforman estas plataformas que atraviesan el mundo real y el virtual. Me apoyo en teorizaciones de Bruno Latour, su teoría del actor-red, que da buenas herramientas para pensar las tecnologías, y en la mirada sociopolítica de Manuel Castells.

### **También hizo una tarea interdisciplinaria.**

Y ahora más. Estoy terminando un nuevo libro, que tengo que entregar a fines de agosto, en el que la colaboración con otras áreas es más intensa. Trabajo con abogados, economistas, expertos en informática. Hablé mucho con quienes trabajan con datos. Yo los necesito y ellos dicen que me necesitan a mí, porque quieren entender las implicancias normativas de lo que hacen. La interdisciplina es un punto de pasaje obligado; en estos temas ya no podemos trabajar solos.

### **Cuénteme más del nuevo libro.**

Es una secuela del anterior, como si fuera "La cultura de la conectividad 4.0". Se va a llamar *The Platform Society* (La sociedad plataforma). ¿Qué pasó en los cinco años que van de uno a otro? La sociedad se vio inundada por este fenómeno. Ya no son sólo las redes sociales. Estas plataformas han pasado a ocupar un lugar central en todos los sectores de la sociedad. Si pensamos en la escuela, vemos que Google tiene unas siete u ocho plataformas que están mediando entre nuestros hijos y sus actividades en el aula. Es lo mismo en salud, transporte, alojamiento, compras. También las finanzas, que se ven transformadas con tecnologías como el dinero virtual, *bitcoin*.

### **¿El dato de Oxfam sobre que apenas ocho magnates concentran la misma riqueza que la mitad de la población mundial tiene alguna relación con todo esto?**

Bueno, su pregunta requiere un nuevo libro, un tercero, para el que ya estoy haciendo investigaciones. Es un interrogante enorme. Me disculpo porque no voy a poder satisfacer su curiosidad por completo. En términos políticos, estamos moviéndonos hacia un mundo en el que muchos bienes están en las manos de apenas un puñado de personas. Es la imagen en espejo de

lo que ocurre con el mundo de la información, en el que los datos son el nuevo dinero, el nuevo oro. Y los datos están, básicamente, en las manos de cinco grandes compañías: Google, Apple, Facebook, Amazon y Microsoft. Google, por supuesto, se llama ahora Alphabet. Tienen entre el 80 y el 90 por ciento de todos los datos que generamos.

### **¿Y dominan en muchos rubros?**

En casi todos. En publicidad, por ejemplo, Google y Facebook juntas se quedan con el 85 por ciento del dinero. Si pensamos en las búsquedas por Internet, tengo números de Holanda que creo son representativos: el 90 por ciento de las búsquedas se hacen con Google. Lo que significa que todos los datos que generamos van a sus manos. En lo personal, trato de usar otros buscadores, como Bing o DuckDuckGo, que no conserva los datos. Pero mi decisión no hace mella en el sistema. Lo que estamos viendo es que cinco empresas controlan todos los datos que generamos como usuarios. Y los datos son increíblemente importantes a la hora de tener influencia y poder sobre la vida de las personas.

### **Son gigantes que, en cierto modo, elegimos.**

Lo que vemos es que, cuanto más grandes son, cuanto más abarcan, más útiles nos resultan estas plataformas. Eso es lo que resulta más frustrante: con nuestros datos pueden darnos un mejor servicio. Y de este modo, se quedan con más datos y con más control sobre nosotros.

### **Es casi escalofriante.**

Pero eso no es todo. Porque lo que acabo de describir es el ecosistema con base en Estados Unidos. Pero hay otro: el chino. Hay unas cuatro o cinco compañías que dominan el ecosistema de plataformas en China. Juntos, estos dos ecosistemas controlan prácticamente todo el tráfico *online* del mundo. Y son como las imágenes en espejo uno del otro. El sistema norteamericano está en manos de empresas, mientras que el chino es controlado por el Estado, en la medida en que el Estado controla a las empresas que controlan a las personas.

### **Un mundo bipolar, otra vez.**

Lo más interesante para mí es cómo se parecen estos dos sistemas. Uno, el chino, es capitalismo de Estado, mientras el norteamericano es un Estado capitalista. Pero ¿por qué se parecen tanto? Una de las razones es que usan los mismos recursos, los mismos mecanismos sociopolíticos. Un ejemplo: los mecanismos "de reputación". Si una persona usa un auto de Uber, puede calificar el servicio de 1 a 5 con un simple clic. En las plataformas chinas es posible hacer lo mismo. Y si

algo o alguien recibe buenas calificaciones de este tipo, queda en buena situación frente al Estado, que puede tener en cuenta esa información para tomar decisiones sobre el alojamiento o el trabajo de las personas involucradas. El mismo mecanismo se usa con diferentes fines políticos, pero ambos están incrustados en la arquitectura de las plataformas y son semejantes. Y definen el modo en que las podemos usar.

### **¿Es posible controlar este sistema, regularlo?**

Yo estoy a favor de dar a los ciudadanos y a la sociedad civil en general un papel más importante. Que puedan tener más control sobre los datos que generan y sobre las plataformas. De eso también me estoy ocupando: de ver cómo la sociedad civil puede recuperar el control sobre lo que está pasando. Europa tiene una historia de instituciones independientes bastante fuertes: diarios y escuelas independientes, agencias de noticias con un sentido de servicio público, universidades que no se sostienen con dinero de las empresas. En Holanda los servicios de noticias estaban, hasta hace poco, directamente financiados por los ciudadanos, que ponían dinero de su bolsillo para sostenerlos.

### **¿Cree que de ese modo se podría limitar el poder de estos gigantes?**

Es importante conservar esas instituciones y fortalecerlas. Lo mismo con el sistema de salud o con la política: que conserven un sentido de lo público y no dependan de fuentes financieras que puedan limitar su independencia. Creo profundamente en la sociedad civil como un actor que puede dar apoyo a sus instituciones, de manera que se mantengan a distancia del gobierno y de las empresas.

### **La sociedad civil como un tercer actor que debe jugar un papel en estos cambios.**

Me parece importante mantener un equilibrio entre el gobierno, las empresas y las instituciones de la sociedad civil. Hay que trabajar en el medio y facilitar la colaboración entre estos tres grandes actores. Lo que estamos viendo ahora, sin embargo, no es así: hoy, un puñado de empresas han alterado ese equilibrio. Volviendo a su pregunta sobre los ocho magnates: esto se puede explicar en términos de dinero o en términos de datos. Pero es más o menos lo mismo. Porque los datos hoy son como el dinero.

**La idea de lo público aparece en sus palabras de manera muy destacada. Pero algunas personas podrían objetar que si algo es público, en realidad, está controlado por el Estado.**

Creo que parte de la dificultad de pensar qué es hoy lo público tiene que ver con que los límites entre las distintas esferas de la vida social se han hecho más lábiles. Muchas de estas plataformas se presentan como públicas y sin fines de lucro. Por ejemplo, hay una *app* que permite cargar los datos de nuestro estado de salud, algo muy útil para los diabéticos, que tienen que controlar sus niveles de azúcar en sangre. Esos datos van a una institución presuntamente sin fines de lucro, pero que forma parte del ecosistema de Apple. De modo que Apple termina teniendo control sobre esos datos. Lo que se ve ahora son categorías híbridas, ya no encontramos divisiones tajantes. De manera que su pregunta es, en parte, mi propia pregunta: ¿por qué ya no es tan fácil distinguir lo público de lo privado, lo estatal de la sociedad civil? Y creo que en esto tiene que ver mucho la hibridización de las esferas que es el resultado de la acción de estas plataformas.

### Biografía

José Van Dijck nació en 1960 en Boxtel, Holanda. Es investigadora en nuevos medios, tecnología y sociedad, profesora en la Universidad de Ámsterdam, donde fue decana de la Facultad de Humanidades. En 2015 fue elegida presidenta de la Real Academia Holandesa de Artes y Ciencias. En español se publicó su libro *La cultura de la conectividad* (Siglo XXI).

### Por qué la entrevistamos

Porque con sus investigaciones contribuye a una mirada original sobre el impacto de la tecnología en nuestras vidas

## **La gobernabilidad democrática regional y el papel (des)integrador de la energía**

*La energía ha irrumpido en América Latina como un factor de decisiva importancia para la gobernabilidad democrática. Al examinar el panorama regional, es evidente una pugna entre dos enfoques. Quienes, como el gobierno de Venezuela, conciben la energía como un recurso de poder, asumen una visión restringida que la ubica como una herramienta de influencia regional, en el centro de la competencia entre los países. En cambio, la visión que la postula como un recurso sociopolítico permite aprovecharla para una integración más amplia, que contribuya a crear condiciones de seguridad y desarrollo humano, más allá de lo económico.*

**Elsa Cardozo**

**D**espués de muchos años, alrededor de 30, durante los cuales permaneció relegada a discusiones y foros técnicos, la cuestión energética emerge con enorme fuerza en la agenda mundial, ligada a distintos ámbitos de altísima sensibilidad internacional: comerciales y financieros, ambientales, socioculturales, políticos, estratégicos e institucionales. Las interdependencias energéticas –simétricas y asimétricas, positivas y negativas– vinculan como nunca antes al mundo entero, a la vez que ponen en evidencia la volatilidad del orden globalizado. Combustible y lubricante (igual que el petróleo), esta

---

**Elsa Cardozo:** venezolana, licenciada en Estudios Internacionales y doctora en Ciencias Políticas de la Universidad Central de Venezuela. Actualmente se desempeña como directora de la Escuela de Estudios Liberales de la Universidad Metropolitana. Es autora de los libros *Continuidad y consistencia en quince años de política exterior venezolana* (UCV, Caracas, 1992), *Latinoamérica en transición* (Panapo, Caracas, 1995); *Esteban Gil Borges* (Biblioteca Biográfica Venezolana, Caracas, 2005) y *Cuatro escritos / Cuatro momentos* (UCV, Caracas, en prensa). Es columnista del diario *El Nacional*. **Palabras clave:** energía, integración, gobernabilidad, Venezuela.

---

dimensión de las relaciones internacionales contiene tanto las oportunidades para impulsar la integración virtuosa como los riesgos de producir grandes daños y perjuicios en cada uno de los ámbitos a los que se encuentra vinculada.

Lo que es cierto para el mundo se manifiesta con especial intensidad en América Latina, donde la energía se hace presente en la redefinición de numerosas coordenadas del mapa regional. En cada uno de los ámbitos que afecta, aparece como factor generador de prometedoras relaciones a la vez que de nuevos temores: de integración y de conflicto, de seguridad e inseguridad, de gobernabilidad e ingobernabilidad.

Ciertamente, la riqueza energética –que incluye los revalorizados hidrocarburos– posiciona a Latinoamérica como una región con un enorme potencial de complementación entre productores y consumidores. Así, más allá de las posibilidades que se abren para los países mejor dotados, la integración energética del conjunto se presenta como una oportunidad para mejorar no solo las condiciones del desarrollo y la proyección económica, sino también la convivencia social y la organización política.

Pero, al mismo tiempo, la enorme –pero desigual– dotación de energéticos podría reproducir, también a gran escala, la llamada «maldición de los recursos naturales» que en materia de hidrocarburos ha sido identificada dentro del síndrome del «petroestado» (Karl) y la «petropolítica» (Friedman), entre otras caracterizaciones sobre los perversos efectos de esta riqueza en países institucionalmente frágiles. América Latina está especialmente expuesta a esos males, debido a la vulnerabilidad de sus instituciones y al germen de inconformidad. Esto se explica, en parte, por el hecho de que se ha mantenido por más de una década como la región con la mayor desigualdad en la distribución del ingreso y porque, aunque los conflictos propiamente internacionales se han reducido a su mínima expresión, en cambio han proliferado las disputas sub-nacionales.

Con el objetivo de analizar oportunidades y dificultades, las siguientes páginas presentan un panorama resumido del nuevo y complejo papel que cumplen los recursos y proyectos energéticos en la integración, además de sus efectos sobre la seguridad y, por lo tanto, la gobernabilidad regional. En torno de esos tres conceptos –seguridad, gobernabilidad e integración– se examinan las condiciones, tendencias y opciones regionales vistas a través del factor energético.

### ***La energía como cuestión de seguridad regional***

El tratamiento del tema de la energía se vincula regionalmente a los cambios en las concepciones de seguridad (Buzan; Buzan et al.; Sisco/Chacón Maldonado). Inspirándonos en las tesis de Kirsten Westphal (2006), conceptualiza-

***Desde una visión amplia, el factor energético se vincula a la seguridad de la sociedad, es decir, a la posibilidad de desarrollo y consolidación de las instituciones y a la oportunidad de crear y preservar las condiciones de autonomía para las personas***

remos el vínculo energía-seguridad en dos tipos de visiones básicas. En primer lugar, a partir de una visión restringida –su concepción, los asuntos que abarca y las estrategias que contempla–, la energía se vincula a la seguridad misma del Estado y a la competencia internacional por recursos considerados estratégicos; desde este punto de vista, la posesión de energéticos confiere un valioso y codiciado recurso económico y de poder nacional. En cambio, desde una visión amplia, el factor energético se vincula a la seguridad de la sociedad, es decir, a la posibilidad de desarrollo y consolidación de las instituciones y a la oportunidad de crear y preservar las condiciones de autonomía para las personas, en es-

feras que van desde las necesidades individuales primarias hasta las relativas a la convivencia en una comunidad mundial cosmopolita (Held). Los energéticos son considerados, desde esta perspectiva, un recurso necesario para el desarrollo humano. Las dos visiones tienen consecuencias diferentes. En el primer caso, prevalece una perspectiva de control y competencia, que puede conducir a posiciones de confrontación por la procura o la defensa de recursos energéticos para la seguridad nacional; en el segundo, predomina una perspectiva más bien concertadora y cooperativa, de aprovechamiento y complementación de los recursos energéticos en busca de seguridad para la sociedad y sus miembros.

En el modo en que se ha percibido la cuestión energética en la región se combinan, en diferentes proporciones, elementos de estas dos visiones. Sin embargo, el peso de cada una implica importantes diferencias en la concepción de la agenda de seguridad regional, nacional y subnacional. Veamos esto en las más relevantes de las múltiples dimensiones y significaciones de la seguridad que se manifiestan hoy en Latinoamérica.

La primera dimensión y significación de lo energético, la propiamente *estratégica*, es la más ligada a la seguridad, ya que se refiere a las vulnerabilidades y



potencialidades de cada país. Cuando prevalece una óptica restringida, la situación puede llegar a plantearse en términos defensivos y hasta de con-frontación frente a los intereses de empresas y gobiernos que compiten regio-nalmente por el control de fuentes y facilidades de distribución de energía, trátase de países que son grandes productores o de aquellos grandes consu-midores netos.

Desde una perspectiva más amplia, lo estratégico se entiende en el sentido de aprovechar la coyuntura de alta valoración de los recursos energéticos para cons-truir oportunidades de asociación, beneficiosas para lograr suministros y precios estables, mercados seguros y reducción de los riesgos sociales y ambientales en la exploración y el transporte de los recursos provenientes del sector energético.

En todo caso, la región –tan rica en recursos de la más variada índole– es ob-jecto de la competencia cada vez más abierta entre grandes empresas y países. En ese turbulento contexto, lo energético, pese a su potencial para el fortale-cimiento de la capacidad de desarrollo del conjunto, tiende a convertirse en un factor de competencia que opera como combustible en un ambiente de cre-ciente volatilidad subnacional y reaparición de algunas tensiones internacio-nales. El caso boliviano ilustra la preeminencia de lo competitivo en tres nive-les: el de los reclamos locales, en los que se mezclan cuestiones de identidad, ambientales, económicas y sociopolíticas; el de la reivindicación nacionalista que plantea la recuperación del control público del sector; y el de la compe-tencia internacional por la seguridad de suministros y la influencia en la in-dustria gasífera boliviana, evidenciada por la disputa entre las empresas esta-tales venezolana (Pdvs) y brasileña (Petrobrás).

Pero la dimensión estratégica no es la única relevante en el análisis del tema. La significación *económica* de los recursos energéticos se refiere a la seguridad del mercado en cuanto al nivel de los precios, la capacidad de consumo y pa-go de los compradores, y la confiabilidad de los abastecedores. Se trata de una preocupación justificada tanto para los productores como para quienes deben adquirir un recurso indispensable. Desde luego, todo depende de cómo se mi-re: desde la perspectiva restringida de la seguridad energética, la estrategia económica enfatiza políticas defensivas (de control, aprovechamiento y pro-tección de fuentes propias) y ofensivas (de búsqueda y consolidación de fuen-tes y medios de suministro). Desde la perspectiva más amplia, en cambio, se promueve la cooperación en procura de la complementación de intereses. Pa-rra países que dependen de la venta o la compra de energéticos, una cierta mezcla de esas dos visiones ha sido históricamente inevitable.

En América Latina, la cuestión energética como tema de interés económico común apareció, en un principio, ligada a proyectos de generación e interconexión binacional y plurinacional, y luego, desde hace poco más de veinte años, dentro de los esquemas de integración regional, como la Organización Latinoamericana de Energía o la Corporación Andina de Fomento. Fuera de la región, el caso más relevante es el de la Organización de Países Exportadores de Petróleo, a cuya creación en 1962 hizo decisivos aportes Venezuela. Cabe destacar que la organización misma era una iniciativa de cooperación entre grandes exportadores, a la que Ecuador también estuvo asociado entre 1973 y 1992. En materia de cooperación energética, Venezuela ha ofrecido –a veces junto con México– facilidades petroleras a países de la cuenca del Caribe, menos desarrollados y altamente dependientes de las importaciones de hidrocarburos desde el *boom* de precios de la década de 1970. En los últimos años, ha sido precisamente la posición venezolana la que ha planteado el giro más importante en la concepción sobre seguridad energética, al aproximarse ostensiblemente hacia un enfoque más restringido y competitivo. Es curioso, pues esa reorientación viene acompañada por convenios de cooperación en número y amplitud sin precedentes.

Justamente, es la dimensión *política* de la seguridad la que mejor explica la aparente contradicción que acompaña la fórmula venezolana de cooperación y competencia. En esta dimensión, es posible diferenciar también dos maneras de asumir el tema. De un lado, se lo asocia, de forma restringida, al control sobre los recursos naturales en el marco de reclamos nacionalistas y de rechazo a negociaciones con empresas transnacionales, y particularmente a la política exterior de Estados Unidos. Esta perspectiva explica los graves conflictos que se han desarrollado en Bolivia, Ecuador y Perú en los últimos años a raíz de políticas energéticas impopulares. Desde otro ángulo, más bien amplio, son consideradas las posibilidades y responsabilidades de los gobiernos nacionales en procura de las mejores oportunidades de estabilidad energética a través de las modalidades de cooperación e integración que resulten más eficientes.

También en esa dimensión, las dos visiones están presentes en desiguales proporciones y a través de diversas manifestaciones del control político sobre la riqueza energética de la región. Quizá la más generalizada e interesante es la de las llamadas «renacionalizaciones» que se vienen produciendo a través del fortalecimiento de las empresas petroleras nacionales. Esas iniciativas se materializan de diferentes formas: desde el control estatal con foco comercial y amplio margen para las negociaciones con transnacionales, como en el caso de la brasileña Petrobrás, hasta el control estatal con fuerte condicionamiento

político, que favorece negociaciones internacionales orientadas por criterios políticos antes que comerciales, como es el caso de PdVsa. Entre los riesgos que plantea la ola renacionalizadora en medio de una sostenida racha de altísimos precios para los hidrocarburos, se encuentra el descuido de los aspectos relativos a la reinversión y la seguridad jurídica, que pueden poner en riesgo el negocio. Al mismo tiempo, se potencia el peligro de que, en medio de la fragilidad de las instituciones que caracteriza a los principales países productores, la abundancia de recursos en manos de los gobiernos acelere el síndrome de debilitamiento institucional y, con él, la erosión de la democracia.

***Entre los riesgos que plantea la ola renacionalizadora en medio de una sostenida racha de altísimos precios para los hidrocarburos, se encuentra el descuido de los aspectos relativos a la reinversión y la seguridad jurídica, que pueden poner en riesgo el negocio***

Ligadas al aspecto político aparecen, con fuerza creciente, las significaciones *ambientales* y *socioculturales* de la seguridad energética. La perspectiva restringida de seguridad las subsume en la razón política de recuperación del control de los recursos propios, en el discurso de las reivindicaciones nacionales y en el rechazo a las empresas transnacionales (a la globalización) y a EEUU. Desde un enfoque más amplio, la preocupación por las implicaciones ambientales del auge del negocio energético y la diversidad de reivindicaciones socioculturales que potencia podría ser cultivada en beneficio de la seguridad humana, que promueve medidas orientadas a la protección institucional de las libertades vitales –incluidas las individuales, políticas, socioeconómicas y culturales– y a la reducción de la vulnerabilidad de las personas en todos los ámbitos, a través de políticas de desarrollo humano (PNUD).

Finalmente, volvamos a la dimensión *institucional*. De decisiva importancia, esta dimensión plantea los problemas de la seguridad y la cuestión energética en términos comprensivos, en torno de los cuales también es posible diferenciar dos posturas muy diferentes. Desde la concepción restringida, se considera lo institucional como un aspecto instrumental, es decir, un medio al servicio de la competencia por el control estratégico, económico y político de recursos energéticos para el bien del Estado. En la concepción amplia, lo institucional es una pieza de creciente importancia para el proceso de construcción social de oportunidades que permitan mejorar las condiciones de vida, así como manejar y reducir insatisfacciones y conflictividades.

La seguridad, en suma, puede ser concebida en sentido amplio como multi-dimensional, cooperativa (por preventiva, multilateral y fomentadora de la confianza), democrática (por renovadora y preservadora de las instituciones democráticas) y humana (por su orientación a proteger y promover condiciones de autonomía humana) (Jácome 2006). Desde esta perspectiva, la seguridad acaba integrándose en la cuestión de la gobernabilidad, que viene adquiriendo nuevas facetas y una escala cada vez más amplia.

### ***El creciente peso de lo energético en la gobernabilidad democrática***

Una mirada panorámica a Latinoamérica en los primeros años del siglo XXI permite observar importantes problemas que no dudaríamos en considerar cuestiones de gobernabilidad: nos referimos a la pérdida de eficacia y credibilidad de las instituciones, mientras crece la cantidad y la variedad de las exigencias y las manifestaciones de inconformidad de una población insatisfecha e impaciente.

Ahora bien, la perspectiva de la gobernabilidad ha sufrido importantes cambios desde su llamativo papel en la década de 1980 (Achard/Flores; Crozier et al.). Ya en 1995, se presentaba más amplia en sus dimensiones (Arbós/Giner; Jácome 1997). Como escribía entonces Manuel Rojas Bolaños (1995), «no es solo el producto de la capacidad de un gobierno para ser obedecido por sus propios atributos (transparencia, eficacia, *accountability*), sino la capacidad de todos los actores políticos estratégicos para moverse dentro de determinadas reglas de juego –una especie de concertación–, sin amenazas constantes de ruptura que siembren la incertidumbre en el conjunto de la sociedad».

***Reaparece la perspectiva de gobernabilidad restringida al control gubernamental: por diferentes razones y con diversos propósitos políticos, es lo que ocurre en Venezuela y Colombia***

Una década más tarde, reaparece la perspectiva de gobernabilidad restringida al control gubernamental: por diferentes razones y con diversos propósitos políticos, es lo que ocurre en Venezuela y Colombia. Constatamos también que, en el marco de graves crisis de representación y debilitamiento de los partidos políticos, hay una gran movilidad y ambigüedad respecto a quiénes son los «actores estratégicos», y que las «reglas del juego» mismas están sujetas a revisión. Esto ocurre en

circunstancias en las que hay graves dificultades para concertar y, por tanto, se genera una enorme incertidumbre y amenazas de ruptura que, para mayor complicación, pueden venir revestidas de procedimientos constituyentes y

constitucionales. Es, entonces, una suerte de nueva visión restringida de la gobernabilidad que emerge con mucha fuerza, como respuesta a diversas manifestaciones sociales de insatisfacción y conflictividad.

Por otra parte, sometida a una fuerte presión, se mantiene la visión amplia, multidimensional y democrática de la gobernabilidad (Filmus). Desde esta perspectiva, el desafío principal es procurar respuestas a las urgencias sociales, económicas, culturales y políticas, pero a través de una institucionalidad que amplíe las capacidades y posibilidades para el desarrollo individual y social autónomo (Sen) y que no solo esté sustentada en reglas y normas formales, sino en actitudes y valores compartidos.

En una u otra vertiente de la gobernabilidad –como gobernabilidad restringida o controladora, o como gobernabilidad amplia o democrática– la cuestión energética es atendida con diferentes propósitos y a través de variadas estrategias.

En el caso de la gobernabilidad restringida, se observa un mayor acento en la participación del Estado en los beneficios de la explotación de los recursos naturales; la preeminencia de criterios políticos en el manejo del sector energético; la vinculación de este sector a una agenda de seguridad nacional concebida de manera restringida; la asociación de los reclamos sociales, culturales e incluso ambientales a la agenda de reivindicaciones nacionalistas. Estas manifestaciones se ven en Venezuela (Njaim) y, desde hace pocos meses, en Bolivia; se expresa parcialmente en gobiernos como los de Ecuador y Argentina, y en organizaciones y movimientos subnacionales que actúan en varios otros países, así como en foros y agrupaciones de alcance transnacional.

Aun admitiendo el papel central del Estado y la permanencia del sector energético bajo control público, la gobernabilidad como concertación democrática se distancia de modo obvio de la descripción precedente: baste decir que coloca al sector energético –con todas las urgencias que plantea, como en el caso de Chile, tan dependiente de las importaciones de gas– en el marco de una agenda amplia de seguridad, cuyo objetivo es crear condiciones de desarrollo humano institucionalmente consolidadas, y cuyos procedimientos son los de la negociación y la concertación. La energía es, en esta concepción, un elemento valioso para desarrollar la capacidad de dar respuestas representativas, eficaces y legítimas por parte de gobiernos muy presionados, en el ámbito nacional e internacional (tanto más si no cuentan con recursos energéticos propios).

De las dos vertientes descritas derivan dos formas diferentes de asumir la cuestión energética a escala regional (y mundial). Recordemos, antes que na-da, que si hay un sector para el cual es evidente la necesidad económica y el atractivo político-estratégico de buscar acuerdos, es el energético. Es una oportunidad para la complementación, que los altos precios de los hidrocar-buros hacen deseable y factible en el marco de importantes crisis energéticas recientes, como la eléctrica que padeció Brasil entre 2001 y 2002 y la de gas que sufrió Argentina entre 2003 y 2004, que aún se hace sentir en Chile.

El panorama actual es elocuente: la inclusión de la cuestión energética en pro-yectos de integración deja una primera impresión sobre su importancia. Los más ambiciosos son el Plan Puebla-Panamá, iniciado en 2001, y la Iniciativa de In-fraestructura Regional Sudamericana, lanzada en 2000. El primero se propone, entre otros objetivos de integración, la interconexión energética desde el sur de

***Los esquemas de integración –muy lentos en asimilar el tema energético– han sido desbordados por propuestas surgidas al ritmo de las necesidades subregionales y, a partir de 2004, por el impulso a proyectos de interconexión gasífera***

México, atravesando el istmo centroamerica-no, hasta Colombia; el segundo contempla, entre sus propuestas de interconexión física, la integración energética. A pesar de estos es-fuerzos, los esquemas de integración –muy lentos en asimilar el tema energético– han si-do desbordados por propuestas surgidas al ritmo de las necesidades subregionales y, a partir de 2004, por el impulso a proyectos de interconexión gasífera, que forman parte de lo que se denomina en el mundo la «geopolítica de los ductos», que se viene manifestando con creciente intensidad en América Latina.

A pesar de las concepciones diferentes sobre la seguridad, la gobernabilidad y la integración energética, dos altos funcionarios de Venezuela y de Chile han manifestado recientemente que la energía se está convirtiendo en el ger-men y el sistema nervioso de la integración. Ciertamente, la búsqueda de un trato preferencial por parte de los países consumidores más vulnerables ante los altos precios de los hidrocarburos, el interés de los grandes productores y consumidores en los proyectos de gasoductos, y el activismo del gobierno ve-nezolano a través de los más diversos acuerdos (de cooperación, complemen-tación, integrales de cooperación y «tipo Alternativa Bolivariana para las Américas –ALBA–») le han conferido un nuevo dinamismo a la integración energética. Claro que este dinamismo también viene marcado por visiones di-ferentes sobre la gobernabilidad a escala regional y mundial.

Desde la visión restringida y de control de la gobernabilidad, la integración energética asume fuertes rasgos de competencia política, a partir de una concepción de lo energético como un recurso que, por su valor estratégico y su peso económico, se convierte no solo en una palanca para apoyar posiciones nacionales y regionales frente al mundo; también en una verdadera arma política que, tanto en el ámbito nacional como desde los espacios integrados, permite promover intereses propios y enfrentar a otros actores. Tal formulación de la integración energética apunta, estratégicamente, a forjar una alianza regional defensiva vinculada a la concepción de gobernabilidad restringida que la inspira, y a generar un polo de poder energético latinoamericano capaz de desafiar el orden mundial; en lo político, promueve un modelo particular de organización que se aleja de las prácticas democráticas, así como de la institucionalidad internacional y de la supranacionalidad que la acompaña en materias como comercio y derechos humanos; mientras que, en lo social y cultural, impulsa la proyección de una nueva identidad regional alrededor de viejos y nuevos símbolos y liderazgos. Además de la integración entre Venezuela y Cuba, a la que se ha añadido Bolivia, alrededor de la diplomacia petrolera venezolana se van construyendo otros apoyos.

En contraste con esta dinámica, a partir de la concepción —y de la frágil práctica— de la gobernabilidad en sentido amplio, la integración energética se concibe de forma muy diferente. Sin dejar de considerar su importancia estratégica y económica, se la considera una palanca para la negociación internacional y una posibilidad para el logro o la consolidación de la diversificación económica y política de la economía nacional y las relaciones con el mundo. La integración energética no es vista como una alianza (frente a) sino como un régimen (negociado con), cuyo objetivo nacional es lograr condiciones de autonomía y cuya meta regional es crear un espacio de complementación y estabilidad. Aunque no deja de estar presente en ella la competencia por liderazgos subregionales y regionales, lo energético no se define como un arma de influencia, sino como un recurso de concertación, generador de interdependencias, oportunidades para el manejo y la reducción de conflictos, capaz de crear nuevos ámbitos de coincidencia. En esta perspectiva se ubican los países centroamericanos, México y Colombia, asociados en el Plan Puebla-Panamá, y, parcialmente, países con balances energéticos diferentes, como Chile y Brasil.

Ante un panorama global de fuerte competencia por las fuentes de energía, y en un contexto regional de crecientes contrastes entre grandes productores y consumidores, tiende a prevalecer en América Latina una visión poco amplia,

cuando no restrictiva y muy pragmática, de la integración energética o, en otros términos, de la gobernabilidad energética regional.

### ***Obstáculos y posibilidades energéticas para la gobernabilidad***

Una mirada al mapa de la gobernabilidad latinoamericana ofrece un balance poco alentador, sea que se observe país por país, sea que se mire el conjunto de la región o los fragmentados acuerdos de integración de los países andinos y del Mercosur. El factor energético no ha desempeñado, hasta ahora, el papel de generador de «interdependencias positivas» que –se creía– podría haberse derivado de la autosuficiencia regional. Las crisis energéticas en el Cono Sur y Brasil y el impacto de los altos precios de los hidrocarburos en las economías más frágiles, sumados a la bonanza fiscal y la orientación internacional del gobierno venezolano, han contribuido, en cambio, a que la necesidad y la competencia por los recursos hayan hecho de la energía un factor de creciente articulación regional pero, también, de explosivo potencial conflictivo.

En ese cuadro se mezclan, en efecto, razones nacionales, regionales, hemisféricas y globales. La competencia por las fuentes de energía es global y encarnizada, no solo como efecto de los grandes consumos de China y la India, sino debido a la geopolítica energética que despliegan esos países junto a Rusia, Europa y EEUU. La «geopolítica de los grandes ductos» proyectados para Asia, Rusia, Europa, Medio Oriente y África evidencian la magnitud de la competencia. A este cuadro complejo se suman los altos precios, el peso político que concentran los grandes productores regionales y la disposición de algunos de ellos –como Rusia y Venezuela– a utilizar los hidrocarburos como instrumento de presión política.

La transformación de la cuestión energética en un asunto de seguridad mundial tiene una influencia directa en Latinoamérica, particularmente en aquellos países que, por ser grandes productores o grandes consumidores, acogen esa perspectiva, con la reducción de miras que supone en materia de seguridad, integración y gobernabilidad. Si a ese cuadro general añadimos la campaña antiglobalización y de rechazo a las políticas de EEUU, no resulta extraño que la energía se convierta en un recurso de atractivo no solo desde el punto de vista económico, sino también con un alto valor simbólico en la movilización de apoyos en torno de esta perspectiva más restringida de la seguridad y la gobernabilidad. Una mirada a los países latinoamericanos evidencia el contraste entre, por una lado, un gran productor y exportador como Venezuela, cuyo modelo político la impulsa a movilizar ingentes recursos al exterior y,



por el otro, los consumidores netos, como Uruguay y Paraguay –para no hablar de los países de Centroamérica y el Caribe–, que necesitan soluciones rápidas para enfrentar dificultades energéticas ante el riesgo de que peligren los lentos procesos de reconstrucción democrática.

Por eso, más allá de los meros balances energéticos, la situación regional es complicada y poco prometedora para las perspectivas más amplias. La inconformidad, o incluso la conflictividad sociopolítica, que se extiende por países de Centroamérica y la región andina, y también en Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay e incluso Chile, crea presiones sobre los gobiernos. Estas presiones se potencian debido a las nuevas formas de vinculación transnacional entre grupos y movimientos, en foros y congresos internacionales. Esos espacios son muy vulnerables al mensaje que conjuga las insatisfacciones e impaciencias nacionales con lemas «anti-» (globalización, libre comercio, EEUU); muchas veces incluyen también posiciones que reducen las cuestiones de la gobernabilidad, la seguridad y la integración a sus expresiones menos constructivas.

Así como la gobernabilidad, a escala local y nacional, puede verse beneficiada o perjudicada por la abundancia o la carencia de energía, por la mayor o menor participación del país y la sociedad en los beneficios del negocio, y por los efectos de la explotación y el transporte sobre el ambiente de las regiones afectadas, cabe anotar también que la gobernabilidad regional puede resultar profundamente afectada –para bien o para mal– por la forma que asuma la integración energética: como una alianza concebida en términos defensivos y ofensivos, o como un régimen concertado para construir complementación, mejores condiciones de vida y mayor capacidad de negociación.

En el primer caso, la integración, pensada como alianza (o confederación), tal y como la promueve Venezuela, preserva para este país el papel de gran suministrador energético, no solo por sus propios recursos, sino por los que se suman a través de los recientes acuerdos –ALBA– con Bolivia. Lo hace esencialmente a partir de acuerdos bilaterales, que convierten al gran suministrador en el centro de una rueda cuyos rayos lo vinculan a los beneficiarios de los convenios energéticos (el tan criticado esquema de *hub-and-spokes*). Esta forma de relación se aleja estructuralmente de la integración amplia debido, en primer lugar, al peso que otorga a una de las partes, pero también a causa de las dependencias energéticas y financieras que genera y al discurso y la práctica política que anuncian la disposición

utilizar esos vínculos en relaciones de gobierno-gobierno y gobierno-actores subnacionales.

La fragmentación de la Comunidad Andina y las graves divergencias en el seno del Mercosur crean un ambiente regional favorable para que este modelo de alianza energética se establezca. La conflictividad subnacional y las urgencias de muchos países contribuyen también a que prevalezca una aproximación pragmática y no concertada, que deja de lado los acuerdos subregionales y regionales, incluidos los compromisos con la democracia. En este contexto, el papel en la construcción de gobernabilidad democrática de una verdadera integración energética dependerá de la concepción y el acatamiento de un marco legal adecuado, de la transparencia en el manejo institucional del negocio en sus relaciones privadas-públicas y locales-nacionales, y de la conducción de las negociaciones nacionales e internacionales requeridas.

En cuanto a la gobernabilidad local, la integración energética regional podría constituir una importante contribución para el desarrollo y la incorporación de actores y recursos locales a la dinámica económica regional. Para ello es fundamental que los proyectos, desde su formulación hasta su ejecución, promuevan acuerdos y generen reglas y procedimientos que permitan atender con eficiencia y legitimidad los componentes ambientales, socioculturales y políticos que implican, a escala local, la exploración, el transporte y el aprovechamiento de los recursos energéticos.

A escala nacional, la integración energética regional puede convertirse en un factor dinamizador de las actividades económicas vinculadas a la exploración y explotación de estos recursos y, por lo tanto, puede generar prosperidad y mejores condiciones ambientales y culturales de vida.

En suma, la integración energética, ampliamente concebida, es una posibilidad para promover nuevas y virtuosas interdependencias que amplíen los ámbitos de cooperación y contribuyan a la moderación de los conflictos. Solo así podrá contribuir a reducir roces, competencias y recelos ante el riesgo de que se genere dependencia, o frente al control por parte de los grandes productores de la región. De ese modo, la integración permitirá contener y prevenir la manifestación, a escala regional, de la destrucción de la gobernabilidad democrática que suelen dejar como estela los *booms* energéticos. ☐

### **Bibliografía**

- Achard, Diego y Manuel Flores: *Gobernabilidad: un reportaje de América Latina*, PNUD / Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
- Arbós, Xavier y Salvador Giner: *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Siglo XXI, Madrid, 1996.

- Banco Mundial: *Programa de Energía, Ambiente y Población*, disponible en <<http://wbln0018.worldbank.org/LAC/LAC.nsf/ECADocByUnid2ndLanguage/E596D29E5D18784985256D66006A1DE9?Opendocument>>, s/f, consulta: 18/08/2005.
- Buzan, Barry: *People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1983.
- Buzan, Barry, Ole Weaver y Jaap de Wilde: *Security. A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner, Boulder-Londres, 1998.
- Cepal: *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2004-2005*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, septiembre de 2005, disponible en <[www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloEconomico/9/LCG2279PE/LCG2279\\_e\\_.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloEconomico/9/LCG2279PE/LCG2279_e_.pdf)>.
- Crozier, Michel, Samuel P. Huntington y Joji Watanuki: *The Crisis of Democracy*, New York University Press, Nueva York, 1975.
- Filmus, Daniel: *Gobernabilidad democrática: conceptualización*, s./f., disponible en <[www.ciprodeh.org.hn/derechos\\_humanos/gobernabilidad\\_democratica.htm](http://www.ciprodeh.org.hn/derechos_humanos/gobernabilidad_democratica.htm)>, consulta: 01-05-2006.
- Friedman, Thomas L.: «The First Law of Petropolitics» en *Foreign Policy (on line)*, 5-6/2006, en <[www.foreignpolicy.com/users/login.php?story\\_id=3426&URL=http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story\\_id=3426](http://www.foreignpolicy.com/users/login.php?story_id=3426&URL=http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=3426)>, consulta: 18/5/2006.
- García Prince, Evangelina: «Requisitos políticos e institucionales de la gobernabilidad democrática», s./f., en *El gusano de luz*, <[www.elgusanodeluz.com/www/articulos.asp?id=624](http://www.elgusanodeluz.com/www/articulos.asp?id=624)>, consulta: 12/4/2006.
- Held, David: *La democracia y el orden global: del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, traducción de S. Mazzuca, Paidós, Barcelona, 1997.
- Hirst, Mónica: «De la seguridad en las Américas a la seguridad hemisférica» en *La seguridad regional en las Américas. Enfoques críticos y conceptos alternativos*, Fescol / Cerec, Bogotá, 2003.
- Jácome, Francine: «Democracia y gobernabilidad. Apuntes para el caso venezolano» en Richard S. Hillman y Elsa Cardozo (eds.): *De una a otra gobernabilidad. El desbordamiento de la democracia en Venezuela*, Fondo Editorial Trópikos, Caracas, 1997.
- Jácome, Francine: «Venezuela, reconceptualización de la seguridad (1999-2005): impactos internos y externos frente al contexto andino y hemisférico. ¿Cambios en la doctrina de seguridad?», 2006, en <[www.ildis.org.ve/website/administrador/uploads/Policypaper-seguridad5.pdf](http://www.ildis.org.ve/website/administrador/uploads/Policypaper-seguridad5.pdf)>, consulta: 12/5/2006.
- Karl, Terry Lynn: *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*, University of California Press, Berkeley, 1997.
- Mayntz, Renate: «Nuevos desafíos de la teoría de governance» en *Instituciones y Desarrollo* N<sup>o</sup> 7, 2000, disponible en <[www.iigov.org/revista/?p=7\\_02](http://www.iigov.org/revista/?p=7_02)>, consulta: 16/5/2006.
- Njaim, Humberto: *La gobernabilidad en Venezuela. Un desastre previsible*, inédito, 2006.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): *Human Development Report 2004. Cultural Liberty in Today's Diverse World*, PNUD, Nueva York, 2004, disponible en <<http://hdr.undp.org/reports/global/2004/?CFID=1017062&CFTOKEN=65210007>>, consulta: 15/5/2006. [Hay versión en español: PNUD: *Informe de Desarrollo Humano 2004. La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*, Mundi-Prensa, Madrid, 2004, disponible en <<http://hdr.undp.org/reports/global/2004/espanol/>>.]
- Rojas Bolaños, Manuel: *La gobernabilidad en Centroamérica*, Flacso, San José de Costa Rica, 1995.
- Romero, Carlos: «Venezuela y Estados Unidos, una seguridad compleja» en <[www.ildis.org.ve/website/administrador/uploads/Policypaper-seguridad7.pdf](http://www.ildis.org.ve/website/administrador/uploads/Policypaper-seguridad7.pdf)>, 2006, consulta: 12/5/2006.
- Sen, Amartya: *Desarrollo y libertad*, Planeta, Barcelona, 2000.
- Sisco, Claudia y Oláguer Chacón Maldonado: «Barry Buzan y la teoría de los complejos de seguridad» en *Revista Venezolana de Ciencia Política* N<sup>o</sup> 25, 1-6/2004.
- Westphal, Kirsten: «Energy Relations in the Wider Region of Europe and the Americas in Comparative Perspective: Going on Global or Dominating Regional?», informe presentado en la conferencia internacional «International Relations in Eastern Europe», German Association of Political Sciences, 2006.

**CAMPO DE LA  
FORMACIÓN DE  
FUNDAMENTO**

# **ADMINISTRACION FINANCIERA**

**Profesora Dra. Stella Maris Rodríguez**

## **Conceptos Introdutorios**

Los seres humanos para vivir ordenadamente en sociedad desde el punto de vista del derecho, han creado conceptos, estado, gobierno, administración, grupo social, estructura social, movilidad y conflicto; relaciones interprovinciales, nación, provincias, relaciones interministeriales los que además inciden en apreciaciones económicas.

Al Estado lo conforman tres elementos: Territorio, población y poder. La relación estructural entre estos configurará la forma de estado: el gobierno se compone a su turno de diferentes órganos. La relación de entre estos, nos dará la forma que este adopte.

La población es el conjunto de personas que habitan el territorio y se hallan sometidas a su Jurisdicción. El Gobierno en su ejercicio, abarca solo a un conjunto reducido de personas y esto sin desconocer que para la formación del orden político interviene el conjunto o la comunidad.

Por su parte la impulsión y la dirección se hallan centralizadas en el gobierno y así nuestra propia Constitución expresa, el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes.

El Estado por su parte es una estructura de carácter burocrática, por cuanto conviven en ella un poder, una organización y el Gobierno.

## **Actividad Financiera:**

El Estado instrumentado por el Gobierno para llevar adelante sus cometidos (salud, educación, seguridad, seguridad social entre otros) debe adquirir o generar bienes o servicios y para ello requiere recursos que obtiene de distintas fuentes como son los tributos (Ej. Impuesto a las ganancias, Impuesto Inmobiliario), los ingresos no tributarios (como las tasas: Ej. Tasa general de inmuebles), la venta de bienes o servicios, la venta de bienes públicos (ej. Privatizaciones o venta de bienes durables del estado) entre otros.

Entendemos entonces que la Actividad Financiera del Estado “es aquella por la que se obtienen recursos públicos y se realizan gastos para satisfacer necesidades públicas”.

### **Concepto de la Administración Pública**

Conforme señalan Mosher y Cimmino la Administración Pública comprende la Organización y dirección de personas y de medios para la consecución de los fines públicos.

Se habla de coordinación económica, de selección de las operaciones a cumplir y de su más eficiente realización para la mejor satisfacción de tales fines, por lo que se debe concluir en que la Administración Pública se ocupa de la economía de la Hacienda Pública, estudiando sus operaciones racional y empíricamente, en conjunto y en detalle, a los efectos de formar y perfeccionar su doctrina, para el mejor cumplimiento de los fines públicos que son los que pretenden dar respuesta a las necesidades colectivas.

Según Samuel Certo, la Burocracia es el término que utilizó Weber para denominar un sistema administrativo caracterizado por los procedimientos y reglas detalladas, por una jerarquía organizacional claramente delimitada y por las relaciones entre los individuos de una organización.<sup>35</sup> En las grandes organizaciones gubernamentales, según Claude George, se observa la Burocracia cuando un individuo situado en los rangos inferiores debe aceptar órdenes sin participar de las decisiones, en ocasiones el trabajo masivo va en detrimento de la eficacia; y por otro lado, el trabajador acepta las órdenes superiores interiorizándolas; es decir, las cumple con mayor eficiencia por que están de acuerdo con sus valores.

El funcionamiento Estatal se encuentra definido y delimitado en un Conjunto de normas que exponen distintos aspectos.

Estas normas son:

Constitución Nacional

Constitución Provincial

Ley de Ministerios Nro. 13.509

Leyes de creación de los organismos del Estado  
Ley 12.510 de Administración, Eficiencia y Control del Estado  
Leyes específicas sobre distintas temáticas.

## **1 - Constitución Nacional.**

Artículo 5°- Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure **su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria**. Bajo de estas condiciones, el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.

Artículo 121.- Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación.

Artículo 122.- Se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del Gobierno Federal.

Artículo 123.- Cada provincia **dicta su propia constitución**, conforme a lo dispuesto por el art. 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

Artículo 126.- Las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación. **No pueden** celebrar tratados parciales de carácter político; ni expedir leyes sobre comercio, o navegación interior o exterior; ni establecer aduanas provinciales; ni acuñar moneda; ni establecer bancos con facultad de emitir billetes, sin autorización del Congreso Federal; ni dictar los códigos Civil, Comercial, Penal y de Minería, después de que el Congreso los haya sancionado; ni dictar especialmente leyes sobre ciudadanía y naturalización, bancarrotas, falsificación de moneda o documentos del Estado; ni establecer derechos de tonelaje; ni armar buques de guerra o levantar ejércitos, salvo en el caso de invasión exterior o de un peligro tan inminente que no admita dilación dando luego cuenta al Gobierno Federal; ni nombrar o recibir agentes extranjeros.

## **2 - Constitución de la Provincia de Santa Fe.**

**En el marco de las prerrogativas contempladas en la Constitución Nacional, la Constitución de la provincia de Santa Fe contempla:**

ARTICULO 5. El gobierno de la Provincia provee a los gastos públicos con los fondos provenientes de las contribuciones que establezca la ley; de las rentas producidas por sus bienes y servicios; de la enajenación de bienes de su pertenencia; de la propia actividad económica que realice; y de las operaciones de crédito que concierte. Todos los habitantes de la Provincia están obligados a concurrir a los gastos públicos según su capacidad contributiva. El régimen tributario puede inspirarse en criterios de progresividad.

En la misma se contempla asimismo el funcionamiento del Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial conforme los artículos que a continuación se transcriben:

ARTICULO 31. El **Poder Legislativo de la Provincia** es ejercido por la Legislatura, compuesta de dos Cámaras: la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados. Los miembros de ambas Cámaras se reúnen en Asamblea Legislativa solamente en los casos y para los fines previstos por esta Constitución. La asamblea es presidida por el vicegobernador, en su defecto por el presidente provisional del Senado y, a falta de éste, por el presidente de la Cámara de Diputados. Sus decisiones son válidas si está presente la mitad más uno de los legisladores y se adoptan por la mayoría absoluta de los presentes, salvo disposición en contrario de esta Constitución. Dicta el reglamento para el desempeño de sus funciones.

El **ARTICULO 55** detalla los asuntos que son competencia de la Legislatura. De los que resultan de interés por versar sobre materias vinculadas a los aspectos económicos y financieros del Estado provincial podemos citar:

Organizar el régimen municipal y comunal, según las bases establecidas por esta Constitución;

Legislar sobre educación;

Crear las contribuciones especificadas en el artículo 5;

Fijar anualmente el presupuesto de gastos y cálculo de recursos. En el primero deben figurar todos los gastos ordinarios y extraordinarios de la Provincia, aun los autorizados por leyes especiales, las que se tendrán por derogadas si no se incluyen en el presupuesto las partidas para su ejecución. La Legislatura no puede aumentar



los sueldos y gastos proyectados por el Poder Ejecutivo, salvo para la ejecución de las leyes especiales, en cuanto no excedan el cálculo de recursos. No sancionado en tiempo un presupuesto, seguirá en vigencia el anterior en sus partidas ordinarias, hasta la sanción del nuevo;

Aprobar o desechar anualmente la cuenta de inversión; 10) Arreglar el pago de la deuda interna y externa de la Provincia;

Declarar de interés general la expropiación de bienes, por leyes generales o especiales;

Legislar sobre materias de policía provincial;

Dictar los códigos de faltas, rural, bromatológico, fiscal y otros en que sea conveniente este tipo de legislación;

Acordar amnistías por delitos o infracciones en general de jurisdicción provincial;22)  
Conceder subsidios;

Dictar leyes sobre organización de la Administración pública y el estatuto de los funcionarios y empleados públicos, que incluya, entre otras, garantías de ingreso, estabilidad, carrera e indemnización por cesantía injustificada

ARTICULO 62. El **Poder Ejecutivo** es ejercido por un ciudadano con el título de **gobernador de la Provincia** y, en su defecto, por un vicegobernador, elegido al mismo tiempo, en igual forma y por idéntico período que el gobernador.

ARTICULO 72. Atribuciones del Gobernador de la Provincia:

El gobernador de la Provincia:

Es el jefe superior de la Administración Pública;

Representa a la Provincia en sus relaciones con la Nación y con las demás provincias;

Concurre a la formación de las leyes con las facultades emergentes, a tal respecto, de esta Constitución;

Expide reglamentos de ejecución y autónomos, en los límites consentidos por esta Constitución y las leyes, y normas de orden interno;

Provee, dentro de los mismos límites, a la organización, prestación y fiscalización de los servicios públicos;

Nombra y remueve a los ministros, funcionarios y empleados de la Provincia, con arreglo a la Constitución y a las leyes, siempre que el nombramiento o remoción no competa a otra autoridad;

Provee, en el receso de las Cámaras, las vacantes de cargos que requieren acuerdo legislativo, que solicitará en el mismo acto a la Legislatura;

Presenta a la Legislatura, antes del 30 de setiembre de cada año, el proyecto de presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la Provincia y de las entidades autárquicas;

Presenta anualmente a la Legislatura la cuenta de inversión del ejercicio anterior;

Hace recaudar y dispone la inversión de los recursos de la Provincia con arreglo a las leyes respectivas;

Celebra contratos con autorización o “ad-referéndum” de la Legislatura;

Concluye convenios o tratados con la Nación y otras provincias, con aprobación de la Legislatura y conocimiento, en su caso, del Congreso Nacional; 13) Informa a la Legislatura, al abrirse las sesiones ordinarias, sobre el estado general de la Administración, y aconseja las reformas o medidas que estima convenientes;

Convoca a sesiones extraordinarias de la Legislatura de conformidad a esta Constitución;

Efectúa las convocatorias a elecciones en los casos y oportunidades legales;

Indulta o conmuta penas impuestas dentro de la jurisdicción provincial, con informe previo de la Corte Suprema de Justicia. No puede ejercer esta facultad cuando se trate de delitos cometidos por funcionarios o empleados públicos en el ejercicio de sus funciones;

Dispone de las fuerzas policiales y presta su auxilio a la Legislatura, a los tribunales de justicia y a los funcionarios provinciales, municipales o comunales autorizados por la ley para hacer uso de ella;

Resuelve los recursos administrativos que se deduzcan contra sus propios actos, los de sus inferiores jerárquicos y entidades autárquicas de la Administración provincial;

y 19) Hace cumplir en la Provincia, en su carácter de agente natural del gobierno federal, la Constitución y las leyes de la Nación.

ARTICULO 73. El despacho de los asuntos que incumben al Poder Ejecutivo está a cargo de ministros designados por el gobernador, en el número y con las funciones, en los respectivos ramos, que determine una ley especial. Al recibirse de sus cargos prestan juramento ante el gobernador de desempeñarlos conforme a la Constitución y a las leyes. AR

ARTICULO 75. Los ministros refrendan con su firma las resoluciones del gobernador, sin la cual éstas carecen de eficacia. Sólo pueden resolver por sí mismos en lo concerniente al régimen administrativo interno de sus respectivos departamentos y dictar providencias de trámite.

ARTICULO 77. Los ministros son responsables de las resoluciones que autoricen y solidariamente de las que refrenden conjuntamente con sus colegas.

ARTICULO 83. El **Poder Judicial** de la Provincia es ejercido, exclusivamente, por una Corte Suprema de Justicia, cámaras de apelación, jueces de primera instancia y demás tribunales y jueces que establezca la ley. Sin embargo, la ley puede instituir tribunales colegiados de instancia única.

### **3 - Ley de Ministerios. Ley 13.509**

Esta ley establece la estructura de funcionamiento del Estado y contempla que el despacho de los asuntos del **Poder Ejecutivo**, estará a cargo de los siguientes Ministerios:

Gobierno y Reforma del Estado;

Economía;

Educación;

justicia y Derechos Humanos;

Seguridad;

Infraestructura y Transporte;

Obras Públicas;

Salud;

9 Producción;

Desarrollo Social;

Trabajo y Seguridad Social;

Innovación y Cultura;

Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva;

Medio Ambiente.

Conforme el Artículo 12: Cada Ministro es responsable de los actos que legaliza con su firma y responde solidariamente por aquellos que acuerda con sus colegas (Art. 77 Constitución de Santa Fe).

Artículo 13: Los acuerdos que den origen a decretos y resoluciones conjuntas serán suscriptos en primer término por aquel a quien compete originariamente el asunto y a continuación por los demás, en el orden establecido en el Artículo 1° de esta ley, debiendo ser ejecutados por el Ministerio o Secretaría de Estado a cuya cartera corresponda o por el que se designe al efecto en el mismo acuerdo.

Competencias del Ministro de Seguridad.

El Ministro de Seguridad asiste al Gobernador en todo lo atinente a la formulación de la planificación, coordinación y ejecución de la política provincial en materia de seguridad pública.

En particular, le corresponde:

La determinación, diseño y formulación de las políticas en materia de seguridad, así como la ejecución de los programas y proyectos elaborados conforme a las directivas que emita el Gobernador;

Entender en la organización y régimen de la Policía de la Provincia de Santa Fe, programando las modificaciones que resulten necesarias para la implementación de la política provincial que en materia de seguridad pública se disponga;

Establecer y ejecutar, en coordinación con los otros ministerios, un programa de participación ciudadana en la prevención del delito y coordinar un sistema de actuación conjunta con la Policía de la Provincia en la detección y solución de problemas que puedan llevar a la criminalidad;

Entender en la planificación, ejecución y control de las políticas integrales de seguridad vial vinculadas al factor humano, medioambiental y de vehículos con la intervención de otros Ministerios;

Entender en el control, diseño y organización de reglamentaciones referidas a las actividades que desarrollan las agencias de seguridad privadas en la Provincia;

Entender en la organización y coordinación y en un permanente análisis de la problemática criminal existente en la Provincia a los efectos de poder establecer políticas relativas a la prevención e investigación de las conductas delictuales;

Entender en la coordinación y control de los sistemas de comunicación al servicio de la seguridad pública, en coordinación con el Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado;

Entender en la organización y funcionamiento del Sistema Penitenciario Provincial, así como en lo relativo al trabajo y producción penitenciaria, promoviendo las mejoras necesarias para el logro de la readaptación social del condenado;

Planificar, proponer, elaborar, coordinar interjurisdiccionalmente y, en su caso, ejecutar, todas aquellas acciones que se decidan vinculadas a la seguridad pública provincial y al mejor funcionamiento de la ejecución penal, así como de protección de personas o bienes de la comunidad.

#### **4 - Ley 12.510 de Administración Eficiencia y Control del Estado.**

Esta Ley comprende un conjunto de disposiciones que establecen las pautas para la administración y control del Estado:

Se fundamenta en los principios de:

- a) Interrelación entre los distintos sistémica que comprende

Centralización normativa a cargo de las Unidades Rectoras Centrales, mediante la definición de objetivos, elaboración de pautas, metodologías y procedimientos generales.

Descentralización operativa, asignando a los Servicios Administrativo-Financiero de cada Poder, Jurisdicción y entidad la ejecución de los subsistemas que establece la y la consiguiente responsabilidad para todas ellas de cumplir con esta ley, su reglamentación y las normas técnicas que se emitan.

**Ámbito de Aplicación:** Conforme lo establece el **artículo 1°** “rige los actos, hechos y operaciones relacionados con la Administración y Control de la Hacienda del Sector Público Provincial No Financiero.”

**El Sector Público Provincial no Financiero** está conformado

por A - Administración Provincial

**1.- Poder Ejecutivo** integrado por todos **los Ministerios**, Fiscalía de Estado, Secretarías de Estado, Organismos Descentralizados e Instituciones de Seguridad Social

**2.- Poder Legislativo:** Integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores y el Tribunal de Cuentas de la Provincia.

**3.- Poder Judicial.**

B - Empresas, Sociedades y otros Entes Públicos

En consecuencia y conforme las disposiciones de la Ley 13.509 señalada precedentemente a todas estas instituciones, sean del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo o del Poder Judicial, sean Ministerios, Organismos descentralizados o Empresas del Estado están bajo la órbita de la Ley 12.510 y le son de aplicación sus disposiciones tal como se consigna a continuación:

**Artículo 5°-** Esta ley es aplicable a todas las Jurisdicciones y Entes citados en el artículo anterior componentes del Sector Público Provincial no Financiero.

Para las Empresas, Sociedades y otros Entes Públicos esta ley es aplicable en lo que específicamente a ella se refiere y en forma supletoria, en tanto sus Leyes orgánicas o estatutos no prevean expresamente otras disposiciones, salvo que el Tesoro deba

prestar asistencia financiera, en cuyo caso queda facultado el Poder Ejecutivo a adoptar controles adicionales.

Asimismo, las normas de esta ley son aplicables en lo relativo a la rendición de cuentas de las personas físicas o jurídicas a las que el Poder Ejecutivo les haya acordado subsidios o aportes, y a las instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación esté a cargo del Estado Provincial a través de sus Jurisdicciones o Entes.

Sin perjuicio de lo expuesto, las dependencias y los entes que componen el Sector Público Financiero están obligados a someterse al control jerárquico de la Administración Provincial de acuerdo a lo que dispongan sus Leyes orgánicas y la ley de Ministerios y tienen el deber de información sobre su situación económica, financiera y patrimonial de acuerdo a la reglamentación que disponga el Poder Ejecutivo.

## **5 – Concepción sistémica en el Estado.**

El funcionamiento estatal funciona a partir de la interrelación de distintos sistemas. Asimismo fundamentada en la teoría de sistemas en cada uno de ellos observaremos una entrada, un proceso y una salida.

Identificamos entonces como sistema:

**Sistemas Políticos:** que es donde se toman las decisiones estratégicas y se define el Que hacer. Constituyen entrada del sistema político la información y las demandas insatisfechas y son su salida los objetivos y lineamientos a seguir.

**Sistemas Administrativos:** Conformado por un conjunto de normas, órganos y procesos que da respuesta a con que y como se van a realizar las acciones delineadas por el sistema político. Su salida son los productos intermedios requeridos para generar bienes tales como los recursos humanos, informáticos, tecnológicos, financieros.

**Sistemas Productivos:** Es donde se concentra la producción de bienes que llegan a la sociedad. Recibe de los sistemas administrativos los productos intermedios que requiere (insumos) y genera los productos

finales (producto público) que llega a la sociedad y satisface las necesidades insatisfechas.

### **Entendemos por Sistema:**

Conjunto de Sistemas, Órganos, Normas, Procedimientos, que posibilitan la coordinación de recursos humanos, financieros y bienes económicos aplicados al cumplimiento de los objetivos del Estado

### **6 - Sistemas que Comprende la Ley 12.510 y sus particularidades:**

ARTICULO 6.- La Administración de la Hacienda del Sector Público Provincial No Financiero está compuesta por los siguientes sistemas:

A - Sistemas de Administración Financiera I. Presupuesto II. Tesorería y Gestión Financiera III. Crédito Público IV. Contabilidad V. Ingresos Públicos

B - Sistemas de Administración de Bienes y Servicios I. Administración de Bienes y Servicios II. Recursos Humanos y Función Pública III. Inversión Pública.

C - Sistemas de Administración de Información I. Administración de Recursos Informáticos

Entre sus particularidades podemos señalar:

Cada sistema a cargo de un órgano Rector

El Ministerio de Hacienda es el responsable de la coordinación, supervisión y mantenimiento de los sistemas que integran la Administración del Sector público (art. 7 ley 12.510)

En cada jurisdicción funciona un servicio administrativo financiero (órgano ejecutor)(art. 9 ley 12.510)

Por su parte los Servicios Administrativos Financieros tienen competencias: Presupuestaria, Financiera, Contable, Inversión Pública, Rendición de Cuentas o Control, de Administración de Personal y de Administración y Gestión de Bienes

Veamos Algunos Ejemplos:



Formular el presupuesto del Ministerio, institución o ente.

Modificar el presupuesto

Administrar sus propias cuentas bancarias

Administrar los pagos con recursos de su administración o con fondos transferidos desde la tesorería

Elaborar rendiciones de cuentas que justifiquen los movimientos de fondos.

Realizar las imputaciones en los momentos de registro

Mantener un inventario actualizado de los bienes y servicios

Tramitar las autorizaciones para las gestiones de gastos que requieren intervención del Ministerio de Economía

Realizar la rendición de cuentas

Mantener actualizada la información relativa al personal

Brindar la información para la liquidación de haberes

Intervenir y gestionar la adquisición de bienes o contratación de servicios

## **7 - Del Presupuesto de la Provincia:**

Conforme la Ley 12.510 “El Presupuesto es el instrumento constitucional de órdenes, límites, garantías, competencias y responsabilidades de toda la Hacienda Pública, que expone los recursos calculados y su correspondiente aplicación, mostrando los resultados económicos y financieros esperados, la producción de bienes y servicios a generar y los recursos humanos a utilizar.

Decimos que es un Instrumento Constitucional porque la Constitución de la Provincia establece que:

Es el Poder Ejecutivo quién lo elabora y “Presenta a la Legislatura, antes del 30 de setiembre de cada año, el proyecto de presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la Provincia y de las entidades autárquicas”

Es el Poder Legislativo quién fija (aprueba) anualmente el presupuesto de gastos y cálculo de recursos. En el primero deben figurar todos los gastos

ordinarios y extraordinarios de la Provincia, aun los autorizados por leyes especiales, las que se tendrán por derogadas si no se incluyen en el presupuesto las partidas para su ejecución.

Vigencia: Rige para un año y así lo establece la constitución y lo ratifica la Ley 12.510 al consignar que:

ARTÍCULO 11.- El ejercicio económico-financiero del Sector Público Provincial No Financiero comienza el 1° de enero y finaliza 31 de diciembre de cada año.

Contenido del Presupuesto:

ARTICULO 12.- El Presupuesto de Recursos contiene la enumeración y monto estimado para el ejercicio de los diferentes rubros de ingresos corrientes y de capital, representen o no entradas de dinero efectivo al Tesoro.

Las denominaciones de los diferentes rubros de recursos deben ser lo suficientemente específicas como para identificar las respectivas fuentes de financiamiento

El presupuesto de gastos contiene todas las erogaciones corrientes y de capital a ser financiadas mediante impuestos nacionales y provinciales, tasas y otras contribuciones obligatorias establecidas mediante gravámenes específicos, así como todo otro recurso a percibir en el ejercicio, endeudamiento público y otras fuentes financieras, precios y tarifas por producción de bienes y prestación de servicios de la Administración Provincial.

Utilizará la técnica más adecuada para formular y exponer la producción pública. Esto se materializa en la aplicación de la Técnica de Presupuestos por programas que mide la producción de los bienes y servicios que se generan en el Estado.

ARTICULO 16.- El Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos comprende a los Poderes, Jurisdicciones y Entidades que integran la Administración Provincial y debe contener la totalidad de los ingresos y gastos previstos para el ejercicio, así como las operaciones de financiamiento.

Estos conceptos deben figurar por separado y por sus montos íntegros, sin compensaciones entre sí.

Adicionalmente el Proyecto de Ley de Presupuesto debe especificar:

1. El número de cargos de la planta de personal y horas cátedra;

El resultado económico y financiero de las transacciones programadas para ese período en sus cuentas corrientes y de capital;

Los resultados físicos esperados en la producción programada de bienes y servicios;

El cupo máximo de recursos a afectar por exenciones impositivas. A tal fin junto con el Proyecto de Ley de Presupuesto se debe presentar un cuadro anexo por el total de recursos discriminados por tipo y clase, detallando para cada uno el monto con y sin exenciones impositivas;

La previsión de garantías y avales a otorgar para el ejercicio que se presupuesta;

Los presupuestos de las Empresas, Sociedades y Otros Entes Públicos, en un anexo. Los presupuestos de Empresas, Sociedades y Otros Entes Públicos se someterán a consideración y aprobación del Poder Legislativo cuando requieran para su financiamiento aportes del Tesoro. Asimismo, cuando el Poder Legislativo lo considere oportuno, puede solicitar que en el referido anexo se incluya a otras empresas y entes públicos que no requieran de aportes del Tesoro. En la ley anual de presupuesto deberán incluirse los cupos máximos de las exenciones concedidas por ley.

ARTICULO 18.- El presupuesto debe adoptar la estructura que demuestre el cumplimiento de las funciones del Estado, políticas, planes, programas de acción y producción de bienes y servicios de los Organismos de la Hacienda Pública, así como la incidencia económica y financiera de los gastos y recursos, la vinculación de los mismos con sus fuentes de financiamiento y la distribución geográfica de los gastos previstos. El mismo deberá contener, como mínimo, las siguientes informaciones:

Cálculo de recursos de la Administración Central y de cada uno de los Organismos Descentralizados, clasificados por rubros;

Presupuesto de gastos de cada una de las Jurisdicciones y de cada Organismo Descentralizado, los que identificarán la producción de bienes y servicios y los créditos presupuestarios;

Créditos presupuestarios asignados a cada uno de los proyectos de inversión que se prevén ejecutar;

Resultados de las cuentas de ahorro e inversión para la Administración Central, para cada Organismo Descentralizado y para el total de la Administración Provincial; Expondrá el déficit o superávit del ejercicio;

Estado de situación de las garantías y avales otorgados, clasificados por beneficiario. La reglamentación establecerá las técnicas y clasificaciones presupuestarias que serán utilizadas como así también el alcance y la modalidad de la información de producción de bienes y servicios.

## **8 - Partidas Presupuestarias:**

**A. Concepto:** Las clasificaciones presupuestarias son instrumentos normativos que agrupan los recursos y gastos de acuerdo a ciertos criterios, cuya estructuración se basa en el establecimiento de aspectos comunes y diferenciados de las operaciones gubernamentales. El conjunto de clasificaciones presupuestarias representa un mecanismo fundamental para el registro de la información relativa al proceso de recursos y gastos de la actividad pública.

**B. Importancia y Objetivos.** La estructura básica de las clasificaciones presupuestarias facilita la adopción de decisiones en todas las etapas del proceso presupuestario. Dentro de los múltiples objetivos y finalidades que se pueden asignar a las clasificaciones, se mencionan las siguientes:

Facilitan la determinación del volumen y composición de los gastos en función de los recursos proyectados, de las necesidades de la sociedad y del impacto en otros sectores de la economía.

Facilitan la proyección de variables macroeconómicas fundamentales para el diseño de la política económica y la política presupuestaria. En estas circunstancias permiten valorar el grado de participación del gobierno en el desarrollo económico y social y medir las metas y políticas gubernamentales.

Permiten la valoración de los resultados económico y financiero y el análisis de sus consecuencias.

Las clasificaciones presupuestarias facilitan el análisis de los efectos económicos y sociales de las actividades del sector público y su impacto en la economía o en sectores particulares de la misma. Por consiguiente, es preciso contar con sistemas de información que posibiliten el estudio de esos efectos; de ahí que las cuentas

generan elementos de análisis como la participación de los recursos y gastos públicos en el PBI, nivel de empleo del sector público, grado de endeudamiento, tributación, concesión de préstamos, etc.

Hacen posible la ejecución financiera del presupuesto. Para ello las clasificaciones coadyuvan a la generación de información económico-financiera, requerida para la adopción de decisiones administrativas.

### **C. Tipos de Clasificación**

Válidas para todas las transacciones es decir para recursos y gastos

Institucional: Da cuenta de quien gasta o quien recauda

Por tipo de moneda: identifica moneda nacional o extranjera.

#### Recursos públicos

Por rubros. Identifica los conceptos por los cuales se recauda. Es decir impuestos, tasas, contribuciones, venta de bienes, venta de activos, endeudamiento entre otros.

Por su carácter económico. Identifica el impacto que los recursos tienen en la economía.

#### Gastos públicos

Por ubicación geográfica . Identifica el lugar geográfico en el que se produce la erogación o gasto. (Ej. Provincia de Santa Fe. Departamento La Capital)

Por objeto. El concepto por el cual se gasta. Ejemplo pago de sueldos, compra de papel, pago de alquileres, subsidios, obra publica entre otros).

Por su carácter económico. El impacto que los bienes tienen en la economía.

Por finalidades y funciones. Atiende al destino de la finalidad con la cual se realizan las acciones. Ejemplo. Servicios sociales: Salud y educación; Seguridad; Desarrollo de la Economía entre otros.

Por categoría programática. Identifica los distintos programas del estado.

Por fuente de financiamiento. Identificas los orígenes de los recursos que permiten atender las erogaciones. Recursos de libre disponibilidad, afectados, transferencias nacionales, endeudamientos.

**Etapas de los Recursos y Gastos: el registro de los ingresos y gastos se realiza en distintos momentos a saber:**

- **a. Crédito Original:** es el que emana de la Ley de Presupuesto, y constituye la cifra máxima para gastar que se autoriza.
- **b. Modificaciones Presupuestarias:** da cuenta de los aumentos o disminuciones al crédito original.
- **C. Crédito Vigente:** Suma algebraica del crédito original más o menos las modificaciones presupuestarias
- **d. Compromiso:** implica: 1.El origen de una relación jurídica con terceros, que pueda dar lugar en el futuro, a una eventual salida de fondos; 2. La aprobación, por parte de un funcionario competente, de la aplicación de recursos por un concepto, importe determinado y la tramitación administrativa cumplida; 3.La afectación preventiva del crédito presupuestario que corresponda, en razón de un concepto e importe determinado; 4. La identificación del sujeto con el que se establece la relación jurídica, así como la especie, cantidad de los bienes o servicios a recibir o en su caso, el concepto del gasto sin contraprestación.
- **e. Devengado:** 1.La afectación definitiva de los créditos presupuestarios producida por una modificación cuantitativa o cualitativa en la composición del patrimonio, de la respectiva jurisdicción o entidad. 2. El surgimiento de una obligación de pago por la recepción en conformidad de bienes, obras o servicios oportunamente contratados o, por haberse cumplido los requisitos administrativos dispuestos para los casos de gastos sin contraprestación; 3. La liquidación del gasto y la simultánea emisión de la respectiva orden de pago.
- **f. Pagado.** La cancelación de las obligaciones asumidas.

Cobra importancia entonces el ARTICULO 84. de la Ley 12.510 que establece que se considera gastado un crédito y por lo tanto ejecutado el presupuesto de dicho concepto cuando queda afectado definitivamente **al devengarse un gasto.**

## **10 – Normas Legales**

**Existen distintos tipos de normas legales: en orden de importancia señalamos:**

**Constitución de la Provincia.** Norma fundamental de la Provincia. Cualquier norma de carácter inferior, sea esta Ley, decreto, resolución o disposición que

va en contra de los principios establecidos en la Constitución es considerada “inconstitucional”.

**Ley.** Es expedida por el Poder Legislativo. Debe contar con aprobación de la Cámara de Diputados y Senadores y ser promulgada por el Poder Ejecutivo. Su procedimiento y particularidades está contenida en la Constitución de la Provincia.

**Decreto:** Es expedido por el Poder Ejecutivo. Lleva entonces la firma del Gobernador en todos los casos y conforme lo establece la Constitución de la Provincia en acompañado por la firma de los Ministros que tengan relación con el tema de que se trate. Es numerada y fechada.

**Decreto Simple:** Firma el Gobernador y uno o más Ministros pero no todos.

**Decreto en Acuerdo de Ministros:** Es firmado por el Gobernador y por todos los Ministros del Poder Ejecutivo que contempla la Ley 13.509.

**Resolución:** Acto administrativo firmado por el titular de un Ministerio. Trata temáticas propias y sobre las cuales este tiene competencia y delegada la facultad de disponer.

**Resolución Simple:** Es la suscripta por un solo Ministro. (Ejemplo: firma solo el Ministro de seguridad)

**Resolución Conjunta:** Es la suscripta por dos o más Ministros. (Ejemplo: firma el Ministro de Seguridad y el Ministro de Economía)

**Disposición:** Acto administrativo suscripto por una autoridad de rango inferior al Ministro. Ejemplo Secretario Ministerial, Subsecretario, Director General entre otros con competencia en la materia.

## **11 – Subsistema de Administración de Bienes y Servicios.**

La Ley 12.510 Define que el subsistema “Administración de Bienes y Servicios” comprende el conjunto de principios, órganos, normas y procedimientos destinados a:

La Gestión de los Bienes muebles e inmuebles del Patrimonio del Estado. La gestión de bienes está destinada a regular la incorporación, mantenimiento, registración, identificación, control y baja de los bienes muebles e inmuebles de propiedad del sector público provincial.

al Régimen de Contrataciones que regirá al Sector Público Provincial No Financiero. El régimen de contrataciones es el conjunto de principios, normas y procedimientos destinados a cubrir las necesidades del Sector Público Provincial No Financiero en materia de provisión de bienes, obras y servicios de terceros, utilizando la mejor tecnología, el momento.

Este subsistema está destinado a lograr la optimización en la incorporación, mantenimiento y adquisición o contratación de bienes, obras y servicios de terceros, para el patrimonio estatal o el que el Sector Público Provincial No Financiero requiera consumir para cumplir sus fines.

**La Dirección General de Contrataciones y Gestión de Bienes** tiene las siguientes competencias:

**En materia de gestión de bienes:**

Proponer y aplicar las políticas y normas sobre la administración de bienes de la hacienda pública;

Determinar los bienes muebles e inmuebles objeto de los relevamientos;

Confeccionar los nomencladores y clasificadores de los bienes;

Ejecutar, controlar y evaluar la implementación del sistema de relevamiento y su actualización;

Diseñar un sistema de información en concordancia con pautas definidas conjuntamente con la Contaduría General de la Provincia;

Ejercer la representación legal en las situaciones que corresponda;

Proponer se declaren innecesarios ciertos bienes participando en su venta, donación o cesión gratuita si aquella no fuere procedente;

Implementar un sistema de verificaciones físicas y realizar los controles necesarios;

Proponer la asignación o reasignación de bienes vacantes o sin afectación específica;

Dictar normas sobre mantenimiento, conservación y asignación de responsabilidades en la tenencia de los bienes;



Definir, juntamente con la Contaduría General de la Provincia, pautas referidas avaluaciones, amortizaciones, devaluos, revaluos, actualizaciones, etc., de los bienes relevados;

Proponer e implementar eventuales aseguramientos de bienes bajo las condiciones que especifique la reglamentación;

Proponer al Poder Ejecutivo la declaración de bienes de propiedad del Estado que hacen patrimonio cultural de la provincia, los cuales no podrán enajenarse, cederse o gravarse;

Efectuar el saneamiento y perfeccionamiento dominial, catastral y registral de los títulos inmobiliarios estatales y requerir al organismo técnico competente las acciones judiciales necesarias para la preservación del patrimonio inmobiliario estatal e intervenir en la constitución, transferencia, modificación o extinción de otros derechos reales o personales.

#### **En materia de contrataciones:**

Proponer políticas y procedimientos y dictar las normas necesarias para la implementación y funcionamiento del sistema;

Administrar un sistema de información que permita la elaboración de políticas, programación y gestión de las contrataciones;

Controlar la aplicación de las normas vigentes en la materia;

Mantener actualizado el Registro Único de Proveedores y Contratistas del Sector Público Provincial No Financiero;

Aprobar modelos de pliegos o pliegos tipo de licitación y resolver los recursos que se presenten contra los mismos;

Controlar selectivamente las contrataciones que se realicen por procedimientos distintos a la licitación o concurso;

Intervenir en las compras, contrataciones y gestiones en excepción al trámite licitatorio conforme lo disponga la reglamentación;

Elaborar y actualizar un sistema de precios de referencia para uso de los Servicios Administrativos Financieros;

Proponer la modificación de los valores que contribuyen a determinar el procedimiento de selección del proveedor o contratista;

Intervenir en las controversias derivadas de las contrataciones, que se susciten durante el trámite o con posterioridad a la misma y en la resolución de las impugnaciones;

Aplicar penalidades por incumplimiento de contratos y órdenes de provisión;

Coordinar su accionar con los organismos correspondientes del Poder Legislativo y Judicial;

Asesorar a las jurisdicciones y entidades en la elaboración de los programas anuales de contrataciones, destinados a integrar la información presupuestaria básica en materia de gastos;

Organizar el sistema estadístico de contrataciones;

ñ) Todas las demás facultades necesarias para el cumplimiento de su función.

### **Destino de los Bienes:**

Los bienes deben destinarse al uso o consumo para el que fueron adquiridos. Toda transferencia posterior o cambio de destino deberá formalizarse mediante acto administrativo en las condiciones que establezca la reglamentación.

### **Premisas que deben cumplir las contrataciones del Estado:**

Optimización del poder de compra del Estado;

Razonabilidad objetiva del proyecto y de la contratación para cumplir con el interés públicocomprometido;

Responsabilidad de los agentes y funcionarios públicos que autoricen, dirijan o ejecuten las contrataciones;

Promoción de la concurrencia y competencia;

Publicidad del requerimiento a contratar en la forma y por los medios más convenientes, en el Boletín Oficial y en la página oficial en Internet o en la red que la reemplace;

Igualdad de posibilidades para los interesados oferentes con el objeto de promover la competencia;

Flexibilidad y transparencia en los procedimientos;

Economicidad, eficiencia y eficacia en la aplicación de los recursos públicos;  
Utilización de precios de referencia como parámetro de comparación y  
garantía de la eficiencia en la utilización de recursos públicos y gestión.

## **12 - Modalidades de contratación del Estado:**

ARTICULO 116.- Toda compra o venta por cuenta de la Provincia, así como todo contrato sobre locaciones, arrendamientos, trabajo o suministros, se debe hacer, por regla general, previa licitación o concurso público. No obstante, puede contratarse por:

licitación o concurso privado, cuando el valor estimado de la operación no exceda el importe que establezca la Ley de Presupuesto;

subasta o remate público, previa fijación del precio máximo o mínimo para la operación de compra o venta respectivamente, sólo si la operación se haya autorizado por el Poder Ejecutivo o la Máxima Autoridad de los Poderes Legislativo o Judicial;

contratación directa, en los siguientes casos y bajo las condiciones que se establecen a continuación:

1. Cuando la operación no exceda el tope de la reglamentación;
2. Urgencias o emergencias originadas en circunstancias imprevisibles plenamente justificadas. La urgencia debe responder a circunstancias objetivas y su magnitud debe ser tal que impida la realización de otro procedimiento de selección en tiempo oportuno;

Cuando la licitación o concurso haya resultado desierto por ausencia de ofertas ajustadas al pliego respectivo, siempre que rijan, para la contratación directa, exactamente las mismas condiciones y cláusulas que las exigidas en la licitación o concurso desiertos;

Obras de arte, científicas o de interés histórico cuya ejecución deba confiarse a empresas, artistas o profesionales especializados de reconocida capacidad. Se debe fundar la necesidad de la especialización y los antecedentes que acrediten la notoria capacidad científica o artística de las empresas, artistas o especialistas a quienes eventualmente se les encomiende la ejecución de la obra o servicio. Las contrataciones respectivas deben establecer la responsabilidad propia y exclusiva del contratado, quién,

en todos los casos, actuará sin relación de dependencia con el Estado Provincial;

Exclusividad comprobada del oferente y carencia de bienes sustitutos. Cuando la contratación se fundamente en esta disposición debe quedar documentada en el expediente la demostración de tal exclusividad. La marca no constituye de por sí causal de exclusividad salvo que no haya sustitutos convenientes. En todos los casos, la determinación de que no existen sustitutos convenientes debe basarse en los correspondientes informes técnicos, en los que expresamente se consignen las razones de la conveniencia. La contratación directa con un fabricante exclusivo sólo corresponde cuando éste documento que se ha reservado el privilegio de la venta del bien que elabora. Se incluye en este apartado la adquisición de material bibliográfico en el país o en exterior, a editores o personas físicas o jurídicas especializadas en la materia;

Entre organismos oficiales del sector público nacional, provincial o municipal, debiendo cumplirse el requisito de probada conveniencia sobre la media del mercado;

Para aquellas reparaciones de equipos, maquinarias o motores excluidas las de mantenimiento, que por su naturaleza exija el desarme, traslado, o examen previo como condición imprescindible y resultare más oneroso en caso de adoptarse otro procedimiento de contratación;

Cuando las materias y las cosas por su naturaleza particular o por la especialidad del empleo a que se destinan deban comprarse o elegirse en los lugares mismos de su producción, distante del asiento de las autoridades o cuando deban entregarse sin intermediarios por los productores mismos.

### **Proveedores del Estado. ¿Quiénes pueden serlo?**

Según la Ley 12.510.- Pueden contratar con el Sector Público Provincial No Financiero todas las personas físicas o jurídicas con capacidad para obligarse y que no se encuentren alcanzadas por las causales previstas a continuación:

las personas físicas o jurídicas que se encontraren suspendidas o inhabilitadas en el Registro Único de Proveedores y Contratistas;

los agentes y funcionarios del sector público provincial y las empresas en las cuales aquellos tuvieren una participación suficiente para formar la voluntad social;

los fallidos no rehabilitados, interdictos y concursados, salvo que estos últimos presenten la correspondiente autorización judicial y, en el caso de contratos de tracto sucesivo, hayan logrado la homologación del acuerdo con los acreedores;

los condenados por delitos dolosos;

las personas que se encontraren procesadas por delitos contra la propiedad, contra la Administración Pública o contra la fe pública;

las personas físicas o jurídicas que no hubieren cumplido con sus obligaciones impositivas y previsionales, de acuerdo con lo que establezca la reglamentación;

las personas físicas o jurídicas que no hubieren cumplido en tiempo oportuno con las exigencias establecidas por el Artículo 5°, penúltimo párrafo, de la presente ley.

### **Impresión de Trabajos**

ARTICULO 152.- Las reparticiones del Sector Público Provincial no Financiero harán ejecutarlos trabajos de impresión, encuadernación o cualquier otro relacionado con las artes gráficas exclusivamente en los talleres gráficos de la Provincia.

No obstante, y cuando por razones debidamente fundamentadas, las imprentas oficiales no pudieran cumplimentar en tiempo y forma los pedidos que se le formulen, los titulares de las jurisdicciones o entidades podrán disponer su ejecución en empresas particulares.

Los talleres gráficos oficiales podrán acordar con las reparticiones solicitantes que éstas provean los materiales necesarios para las tareas que se les encomienden.

### **Autoaseguro de La Provincia**

ARTICULO 153.- La Provincia, en su condición de autoaseguradora de sus bienes patrimoniales y del personal a su servicio con relación a los accidentes de trabajo, comprende a todas las dependencias del Sector Público Provincial.

Sin perjuicio de ello, el Poder Ejecutivo debe reglamentar la modalidad y alcances del autoseguro pudiendo optar en forma total o parcial por la contratación de seguros con terceros cuando existan razones de conveniencia económica y financiera o una norma general que así lo disponga.

El presupuesto fija anualmente las partidas para tales fines en forma conjunta para las jurisdicciones y separadas para cada una de las entidades comprendidas en este régimen, quedando habilitado el Poder Ejecutivo para dictar su reglamentación.

## **12 - CUENTA DE INVERSION.**

La Cuenta de Inversión es el instrumento previsto por la Constitución Provincial para que el Poder Ejecutivo rinda cuenta ante la Legislatura y el Tribunal de Cuentas de lo actuado en la inversión de los recursos asignados por la Ley de Presupuesto para un ejercicio determinado, con un contenido que excede ese marco presupuestario y que se sujeta al pronunciamiento final que le cabe a la Legislatura Provincial.

ARTICULO 94.- La cuenta de inversión debe elevarse a la Legislatura y al Tribunal de Cuentas hasta el 30 de junio del año siguiente al del ejercicio que corresponda y debe contener como mínimo:

a - Informe sobre la evolución financiera, económica, patrimonial y de gestión consolidada de la Administración Provincial del ejercicio concluido, su inserción con el planeamiento propuesto y su comparación con los períodos anteriores.

b - Estados financieros y patrimoniales:

la ejecución del presupuesto de recursos de la administración provincial desagregados por ente hasta el nivel previsto en la ley de presupuesto;

la ejecución del presupuesto de gastos de la administración provincial, mostrando el compromiso y el devengado, desagregados por ente hasta el nivel previsto en la ley de presupuesto;

la cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento de la Administración Provincial, desagregada por ente;

los estados que demuestren la situación del Tesoro de la administración provincial, desagregados por ente;

la situación de la deuda pública de la Administración Provincial, desagregada por ente, título y préstamo;

los estados de recursos y gastos corrientes de la administración central; - el estado de origen y aplicación de fondos de la administración central; - el balance general de la Administración Centralizada que integre los patrimonios netos de los Organismos Descentralizados, Empresas, Sociedades y Otros Entes Públicos;

el estado de resultados y balance general de las Entidades Descentralizadas, Empresas, Sociedades y Otros Entes Públicos;

el estado de resultados del sistema de cargos y descargos de responsables establecido en el Artículo 57° inciso a);

el cumplimiento de metas, costos y objetivos previstos en el presupuesto, desagregados por entidad, por cada uno de los programas presupuestarios e integrado para la administración provincial.

### **13 –Órganos de Control.**

#### **13.1 - Sistema de Control Interno de la Provincia: Sindicatura General de la Provincia:**

La Sindicatura General de la Provincia, es el órgano de control interno del Poder Ejecutivo Provincial. Es un ente con autarquía administrativa y financiera para los fines de su creación, subordinado en su relación jerárquica al titular del Poder Ejecutivo.

A la Sindicatura General de la Provincia le compete **el control interno** y ejerce la auditoría interna de las jurisdicciones y entidades, que componen el Poder Ejecutivo y los Organismos Descentralizados y Empresas, Sociedades y Otros Entes Públicos que dependan del mismo, de acuerdo al ámbito de aplicación de la presente ley, sus métodos, normas y procedimientos de trabajo. El modelo de control que aplique y coordine la Sindicatura General, deberá ser integral e integrado; e implica concebir a la jurisdicción o entidad como una totalidad que cumple funciones, logra resultados, realiza procesos y funda sus decisiones en criterios de economía, eficiencia y eficacia.

Abarca los aspectos presupuestarios, económico, financiero, patrimonial, normativo y de gestión, la evaluación de programas, proyectos y operaciones.

El control interno, como función de la conducción, comprende normas y procedimientos destinados a lograr, por medio de una efectiva planificación, el ejercicio eficiente de la gestión administrativa y financiera, dirigido todo a la consecución de los fines de la organización.

La auditoría interna es un servicio a toda la organización y consiste en un examen posterior de las actividades financieras y administrativas de las jurisdicciones y entidades sujetas a su control, realizado por auditores integrantes de la Unidad de Auditoría Interna respectiva.

### **Son funciones de la Sindicatura General de la Provincia:**

Dictar y aplicar normas de auditoría y control interno, debiendo compatibilizar y coordinar con el Tribunal de Cuentas de la Provincia, las materias controlables y los métodos a aplicar;

Emitir y supervisar la aplicación de las normas a que refiere el inciso anterior, por parte de las jurisdicciones;

Vigilar el cumplimiento de las normas contables emanadas de la Contaduría General de la Provincia y restantes normas de las Unidades Rectoras Centrales;

Supervisar el adecuado funcionamiento del sistema de control interno, facilitando el desarrollo de las actividades del Tribunal de Cuentas de la Provincia;

Aprobar sus planes anuales de trabajo y los de las delegaciones, orientando y supervisando su ejecución y resultados;

Comprobar la puesta en práctica por los controlados, de las observaciones y recomendaciones;

Atender los pedidos de asesoramiento que le formule el Poder Ejecutivo Provincial y las autoridades de las jurisdicciones y entidades comprendidas en el ámbito de su competencia, referidos a dicha materia;

Formular directamente a las jurisdicciones o entidades sujetas a su control, recomendaciones tendientes a asegurar el adecuado cumplimiento normativo, la



correcta aplicación de los procedimientos de auditoría interna y de los principios de economía, eficiencia y eficacia;

Poner en conocimiento del titular del Poder Ejecutivo y de los titulares de las jurisdicciones, los actos que hubiesen acarreado o que estime que puedan acarrear perjuicios para el patrimonio público;

Intervenir en los procesos de privatizaciones, cuando así se le requiera y sin perjuicio de la actuación que le corresponda al órgano de control externo, conforme a la reglamentación;

Controlar el sistema de información y registros de los juicios que debe implementar Fiscalía de Estado y demás servicios jurídicos responsables de la sustanciación de juicios, con el objeto de evaluar la repercusión económica y financiera de sus resultados;

Atender pedidos de asesoramiento o de auditoría de organismos o entidades fuera de su competencia, en la medida que no se resienta su actividad específica.

La Sindicatura General debe informar:

**Al titular de la jurisdicción**, entidad y organismo;

**Al titular del Poder Ejecutivo**, sobre la gestión financiera y operativa de las jurisdicciones y entidades comprendidas dentro del ámbito de su competencia, con copia al titular de la jurisdicción respectiva;

**Al Tribunal de Cuentas de la Provincia**, sobre la gestión cumplida por las jurisdicciones, entidades u organismos por ella fiscalizados, y todo otro requerimiento específico o consulta que le formule el órgano superior de control externo.

### **13.2 - El Control Externo de la Provincia está a cargo del Tribunal de Cuentas**

El control externo posterior del Sector Público Provincial No Financiero será ejercido por el Tribunal de Cuentas de la Provincia, de acuerdo con las atribuciones que le fija el Artículo 81° de la Constitución Provincial y las que se determinen legalmente.

A tal fin, contará con personería jurídica, autonomía funcional, autarquía administrativa y financiera para los fines de su creación. Su patrimonio estará compuesto por todos los bienes que le pertenezcan al momento del dictado de la presente ley y todos los que se le asignen o adquiera por cualquier causa jurídica.

Es competencia del Tribunal de Cuentas ejercer **el control externo** posterior del Sector Público Provincial No Financiero, mediante:

El control de legalidad de los actos administrativos que se refieren o estén vinculados directamente a la hacienda pública;

La auditoría y control posterior legal, presupuestario, económico, financiero, operativo, patrimonial, y de gestión y el dictamen de los estados financieros y contables del Sector Público Provincial No Financiero. Se incluye a las unidades ejecutoras de proyectos financiados por organismos internacionales de crédito, entes reguladores de servicios públicos, entes privados adjudicatarios de procesos de privatización o concesión, en lo que respecta a las obligaciones emergentes del contrato de concesión y con las limitaciones previstas en el Artículo 5° de la presente, entidades públicas no estatales en cuya dirección o administración tenga responsabilidad el Estado;

El examen de las rendiciones de cuentas, de percepción e inversión de fondos públicos que efectúen los responsables sometidos a tal obligación, y la sustanciación de los juicios de cuentas a los mismos, conforme a lo previsto por la presente ley y demás normas aplicables;

La determinación de la responsabilidad administrativa y patrimonial de los agentes públicos mediante la sustanciación de juicios de responsabilidad, en las condiciones fijadas por la presente ley y demás normas aplicables.

### **Atribuciones del Tribunal de Cuentas: Entre otras**

Formular reparo administrativo u observación legal a los actos cuyo control posterior sea de su competencia, en los casos y con los alcances previstos en la presente ley;

Fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias relativas a la Hacienda Pública;

Examinar la Cuenta de Inversión, y elevar su informe a la Legislatura, dentro de los ciento veinte (120) días a contar desde la fecha de su recepción;

Realizar auditorías sobre los asuntos de su competencia en las distintas jurisdicciones o entidades bajo su control, examinar y evaluar el Control Interno de los mismos;

Controlar las operaciones de percepción e inversión de los fondos públicos provinciales, y la gestión de los fondos nacionales e internacionales recibidos por los entes que fiscaliza;

Evaluar el cumplimiento de los planes, programas, proyectos y operaciones contempladas en la Ley Anual de Presupuesto o Leyes Especiales;

Examinar y emitir dictámenes sobre los estados contables y financieros de los organismos del Sector Público Provincial No Financiero;

Controlar la aplicación de los recursos provenientes de las operaciones de crédito público y efectuar los exámenes que sean necesarios para formar opinión sobre el endeudamiento;

Controlar el cumplimiento de la coparticipación impositiva a favor de Municipios y Comunas;

Realizar exámenes especiales de actos y contratos que estime de significación, por sí o por indicación de las Cámaras Legislativas o de la Comisión Legislativa de Control y Revisora de Cuentas;

Fiscalizar en forma integral los procesos de privatización o concesión en todas sus etapas, con los alcances que establezcan las leyes especiales;

Requerir informes a los órganos de control interno relativos a los controles efectuados y resultados obtenidos;

Suministrar al Poder Legislativo a través de la Comisión Legislativa de Control y Revisora de Cuentas los informes y antecedentes resultantes de su actividad de fiscalización cuando ésta lo requiera;

Recomendar a las autoridades correspondientes la adopción de las medidas administrativas que considere necesarias para prevenir y corregir irregularidades en

la gestión de los entes públicos, y lograr mayor eficiencia, eficacia y economía en la misma;

ñ) Contratar a profesionales independientes de auditoría o consultores externos privados ,fijando los requisitos de idoneidad que deben reunir los mismos y las normas técnicas a que deben ajustar su trabajo; si se constatare fehacientemente.o) Suscribir convenios con organismos públicos de control de otras jurisdicciones relativos a temas vinculados con su finalidad;

Establecer el modo de ejercer las funciones de control posterior, pudiendo mantener, si lo considera necesario, una delegación fiscal en cada jurisdicción o entidad, fijándole sus atribuciones y competencias;

Constituirse en cualquier organismo sujeto a su control sin necesidad de autorización judicial, a fin de efectuar comprobaciones y notificaciones o recabar de los mismos, los informes que considere necesarios;

Promover las investigaciones de cualquier tipo, en los casos que corresponda, remitiendo los antecedentes y conclusiones a la Legislatura;

Exigir la colaboración de todas las entidades del sector público provincial, las que estarán obligadas a suministrar los documentos y elementos que el Tribunal de Cuentas les requiera;

Traer a juicio de responsabilidad a cualquier estipendiario de la Provincia, en un todo de acuerdo con lo estipulado con el Artículo 226° de la presente. Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso anterior, comunicar al titular del Poder que corresponda, toda transgresión de los agentes de la administración a las normas que rigen la gestión financiera y patrimonial, a efectos de que se sustancien los sumarios administrativos correspondientes;

Imponer multas en los casos de no acatamiento o desobediencia a sus requerimientos o decisiones, las que serán graduadas entre el 5 % (cinco por ciento) y el 100 % (cien por ciento) del sueldo del agente administrativo de mayor jerarquía del organismo a que corresponde el sancionado, sin perjuicio de solicitar en dichos casos, la aplicación de medidas disciplinarias por parte de la autoridad competente;

### **Obligación de Rendir Cuentas**

El obligado a rendir cuentas que cesa en sus funciones, no queda liberado de la jurisdicción del Tribunal de Cuentas, hasta tanto haya sido aprobada la rendición de cuentas de su gestión.

Cuando se produce un cambio de agente o funcionario obligado, debe practicarse un arqueo y formalizarse un acta con intervención del responsable de la unidad de auditoría interna y, en su caso, del reemplazante. El incumplimiento genera responsabilidad solidaria del agente o funcionario entrante y saliente.

### **Juicio de Responsabilidad Administrativa**

Los actos, hechos u omisiones de los agentes o funcionarios de la administración pública provincial, o la violación de las normas que regulan la gestión hacendal, susceptibles de producir un perjuicio para el patrimonio estatal, dan lugar al juicio de responsabilidad administrativa, que instruirá el Tribunal de Cuentas. Dicho organismo actúa de oficio, cuando adquiera por sí la presunción o el conocimiento de la existencia de las aludidas irregularidades, o por denuncias formuladas por agentes, funcionarios o terceros.

La acción a cargo del Tribunal, tendiente a hacer efectiva la responsabilidad patrimonial de toda persona física que se desempeñe o se haya desempeñado en el Estado Provincial y que surja de lo previsto en el primer párrafo del presente, prescribe en los plazos fijados en el Código Civil, contados a partir del hecho generador o del momento en que se produzca el daño, si este fuere posterior.

**El juicio de responsabilidad administrativa** tiene por objeto:

Determinar la existencia de un perjuicio económico causado por la conducta de agentes de la administración;

Identificar a los responsables;

Determinar el monto del perjuicio;

Condenar al responsable al pago del daño.

ARTICULO 228.- Los agentes de la administración que tengan conocimiento de irregularidades que hayan ocasionado o pudieren ocasionar perjuicios económicos al Estado, deben comunicarlo a su superior jerárquico, quien lo pondrá en conocimiento del Tribunal de Cuentas.

Si el imputado fuere el superior jerárquico del denunciante, la comunicación debe efectuarse ante la autoridad inmediata superior.

CAMPO DE LA  
FORMACIÓN  
ESPECÍFICA

# PROVINCIA DE SANTA FE MINISTERIO DE SEGURIDAD

EXPOSICIÓN ESCUELA SUPERIOR  
EN SEGURIDAD PÚBLICA



PROVINCIA DE SANTA FE  
Ministerio de Seguridad

## POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD

### TEMARIO:

PRESENTACIÓN DEL TEMA  
DEFINICIONES  
DIFERENCIAS  
CARACTERÍSTICAS  
ELABORACIÓN  
PLAN DE SEGURIDAD DE LA  
PROVINCIA DE SANTA FE



## POLÍTICA:

DEL LATÍN *POLITĪCUS*

GRIEGO ANTIGUO ΠΟΛΙΤΙΚΟΣ *POLITIKÓS*, QUE SIGNIFICA «DE, PARA O RELACIONADO CON LOS CIUDADANOS»)

ES EL PROCESO DE TOMAR DECISIONES QUE SE APLICAN A TODOS LOS MIEMBROS DE UN GRUPO. TAMBIÉN ES EL ARTE, DOCTRINA U OPINIÓN REFERENTE AL GOBIERNO DE LOS ESTADOS.

## SEGURIDAD:

(DEL LATÍN *SECURITAS*)

COTIDIANAMENTE SE PUEDE REFERIR A LA AUSENCIA DE RIESGO O A LA CONFIANZA EN ALGO O EN ALGUIEN. SIN EMBARGO, EL TÉRMINO PUEDE TOMAR DIVERSOS SENTIDOS SEGÚN EL ÁREA O CAMPO A LA QUE HAGA REFERENCIA EN LA SEGURIDAD. EN TÉRMINOS GENERALES, LA SEGURIDAD SE DEFINE COMO "EL ESTADO DE BIENESTAR QUE PERCIBE Y DISFRUTA EL SER HUMANO".

## DIFERENCIA ENTRE "POLÍTICA" Y "POLÍTICAS PÚBLICAS"

LA LEGITIMIDAD DE LA BUROCRACIA DERIVA DE SU CARÁCTER PRESUNTAMENTE APOLÍTICO.

EL TÉRMINO **POLÍTICAS (POLICY)** SE CONVIERTE EN UNA EXPRESIÓN DE RACIONALIDAD POLÍTICA.

**POLITICS (POLÍTICA)**

LAS RELACIONES DE PODER, LOS PROCESOS ELECTORALES, LAS CONFRONTACIONES ENTRE ORGANIZACIONES SOCIALES CON EL GOBIERNO

**POLICIES (POLÍTICAS)**

LAS ACCIONES, DECISIONES Y O MISIONES POR PARTE DE LOS DISTINTOS ACTORES INVOLUCRADOS EN LOS ASUNTOS POLÍTICOS

LA PALABRA **POLÍTICAS (POLICY)** SE USA COMÚNMENTE PARA DESIGNAR LAS ELECCIONES MÁS IMPORTANTES, YA SEA EN LA VIDA ORGANIZADA O EN LA VIDA PRIVADA.

LAS **POLÍTICAS PÚBLICAS** SE ENCUENTRAN EN LEYES, REGLAS, REGULACIONES, DECISIONES, Y PRÁCTICAS CREADAS POR LOS ORGANISMOS REGULADORES DEL PODER EJECUTIVO, LEGISLATIVO Y JUDICIAL DE LAS RAMAS DEL GOBIERNO Y OTRAS INSTANCIAS DE GOBIERNO LOCAL, REGIONAL Y NACIONAL QUE TOMAN DECISIONES PÚBLICAS.

SON EL **CONJUNTO DE ACCIONES** QUE MANIFIESTAN UNA DETERMINADA **MODALIDAD DE INTERVENCIÓN DEL ESTADO** EN RELACIÓN A UNA CUESTIÓN QUE CONCITA ATENCIÓN, INTERÉS Y MOVILIZACIÓN DE OTROS ACTORES DE LA SOCIEDAD.

## PLANEAMIENTO

LAS **POLÍTICAS** DEFINEN UN ÁREA DENTRO DE LA CUAL SE VA A TOMAR UNA **DECISIÓN** Y ASEGURAN QUE ÉSTA SEA CONSISTENTE CON UN **OBJETIVO** Y CONTRIBUYA AL LOGRO DEL MISMO.

LAS POLÍTICAS AYUDAN A DECIDIR TEMAS ANTES DE QUE SE CONVIERTAN EN PROBLEMAS, HACEN QUE SEA INNECESARIO **ANALIZAR** LA MISMA SITUACIÓN CADA VEZ QUE SE PRESENTA Y **UNIFICAN** OTROS PLANES, CON LO QUE PERMITEN A LOS GERENTES DELEGAR AUTORIDAD Y MANTENER CONTROL SOBRE LO QUE HACEN SUS SUBORDINADOS.

UNA POLÍTICA DE ESTADO ES DE LARGO PLAZO, ESTÁN INMERSAS DENTRO DE LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL ESTADO, ES INDEPENDIENTE DEL GOBIERNO DE TURNO. AFECTA A TODA LA POBLACIÓN.

**UNA POLÍTICA PÚBLICA ES UNA POLÍTICA ENFOCADA EN UNA PROBLEMÁTICA ESPECÍFICA Y UN SEGMENTO ESPECÍFICO DE LA POBLACIÓN. PUEDE TRASCENDER UN GOBIERNO, PERO POR LO GENERAL ESTÁN ENMARCADAS DENTRO DEL PERIODO DE CADA GOBIERNO.**

UNA POLÍTICA GUBERNAMENTAL ES LA QUE ES PROPIA DE UN DETERMINADO GOBIERNO Y MUERE UNA VEZ EL PARTIDO GOBERNANTE SALE DEL PODER.

## CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTALES:

BUSCAR OBJETIVOS DE INTERÉS  
O BENEFICIO PÚBLICO

SER RESULTADO DE UN PROCESO DE  
INVESTIGACIÓN QUE IMPLICA EL USO DE  
UN MÉTODO PARA ASEGURAR QUE LA  
DECISIÓN TOMADA ES LA MEJOR  
ALTERNATIVA POSIBLE PARA RESOLVER  
UN DETERMINADO PROBLEMA PÚBLICO.

## DISEÑO DE POLITICAS PUBLICAS:

ANALISIS DEL PROBLEMA  
ANALISIS DE SOLUCIONES  
ANALISIS DE FACTIBILIDAD  
REDACCIÓN POLITICA PÚBLICA

## MODELO MILITAR/POLICIAL TOMA DE DECISIONES

1. **MISIÓN**
2. **ANALISIS DE LA MISIÓN**
3. **DESARROLLO CURSOS DE ACCIÓN**
4. **ANALISIS Y COMPARACIÓN CURSOS DE ACCIÓN**  
(VENTAJAS Y DESVENTAJAS)
5. **APROBACIÓN CURSO ACCIÓN**
6. **ELABORACIÓN DE PLANES**
7. **EJECUCIÓN**
8. **EVALUACIÓN**

# POLITICAS PUBLICAS DE SEGURIDAD EN LA PROVINCIA DE SANTA FE

## 32 DIMENSIONES DE GESTIÓN

- |  |   |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• CONDUCCIÓN POLICIAL</li><li>• OPERATIVIDAD DE LAS POLICÍAS</li><li>• POLICIA DE SEGURIDAD</li><li>• CADENA DE MANDOS / MANDOS MEDIOS</li><li>• RELACIONES CON LA COMUNIDAD</li><li>• CONTROL OPERATIVO</li><li>• CONTROL DE LA CORRUPCIÓN</li><li>• FORMACIÓN BÁSICA POLICIAL</li><li>• CAPACITACIÓN</li><li>• PERFECCIONAMIENTO</li><li>• FUNCIONES ADMINISTRATIVO-JUDICIALES</li><li>• INFORMACIÓN PARA ORIENTAR LA ACTUACIÓN POLICIAL</li><li>• INTELIGENCIA CRIMINAL</li><li>• FUERZAS ESPECIALIZADAS (PAT, TOE, POL. COMUNITARIA, PUMAS –RURAL)</li><li>• INVESTIGACIONES Y NARCOTRÁFICO</li><li>• POLICÍA CIENTÍFICA</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• SEGURIDAD VIAL</li><li>• SEGURIDAD PRIVADA</li><li>• AREAS TÉCNICAS (911, VIDEOVIGILANCIA, COMUNICACIONES)</li><li>• COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL</li><li>• PERCEPCIÓN DE LA SOCIEDAD</li><li>• ESTADÍSTICA CRIMINAL</li><li>• TECNOLOGÍAS APLICADAS PARA OPERACIONES, PARA MONITOREO, ETC.</li><li>• DETENIDOS EN COMISARIAS / ALCAIDIAS</li><li>• SITUACIÓN DISCIPLINARIA</li><li>• SITUACIÓN DEL PERSONAL</li><li>• LOGÍSTICA</li><li>• INFRAESTRUCTURA</li><li>• ARTICULACIÓN INTERINSTITUCIONAL</li><li>• ESPECIALIZACIÓN POLICIAL</li><li>• ESTRUCTURA DEL MINISTERIO</li><li>• PRESUPUESTO</li></ul> |
|--|---|

## 1. JERARQUIZACION POLICÍA DE LA PROVINCIA DE DE SANTA FE

### A. FORMACION - CAPACITACION - REENTRENAMIENTO

- SISTEMA DE INCORPORACIÓN (ESCUELA DE POLICÍA)
- ESCUELA SUPERIOR EN SEGURIDAD
- ESCUELA DE ESPECIALIDADES EN SEGURIDAD
- ORDENAMIENTO - ACTUALIZACIÓN EXAMENES DEMORADOS
- CURSOS EN EL PAIS Y EXTERIOR
- EDUCACION E INSTRUCCIÓN OPERATIVA

## **B. ADECUACION AMBITO LABORAL**

- PLAN DE REFUNCIONALIZACIÓN DE COMISARIAS

## **C. BIENESTAR PERSONAL**

- ACTIVACIÓN CONVENIO VIVIENDAS
- TRANSPORTE PARA EL PERSONAL

## **2. OPTIMIZACION DEL POLICIAMIENTO**

- PLAN POLICIAMIENTO POR CUADRICULAS - Plan de Prevención Policial del Delito Urbano en Capas (P3DUC)
- AFECTACIÓN GRUPOS TACTICOS
- ESTACIONES POLICIALES
- PROGRAMA DE POLICIAMIENTO EN PUNTOS CALIENTES
- REACTIVACIÓN SISTEMA CAMINANTES

## **3. INCORPORACION TECNOLOGIA Y RECURSOS RECURSOS LOGISTICOS**

- COMISIONES COMPRAS CONJUNTAS
- VEHICULOS (CAMIONETAS, PATRULLEROS, ARMAS, CHALECOS)
- ARMAMENTO
- IMPLEMENTOS PARA BOMBEROS
- EDIFICIOS Y LABORATORIOS PARA PDI

## PLAN DE SEGURIDAD - OBJETIVO POLÍTICO INSTITUCIONAL

### Objetivos Operativos:

CONSOLIDAR UNA NUEVA MODALIDAD DE GOBIERNO DE LA SEGURIDAD EN LA PROVINCIA DE SANTA FE, POLÍTICA Y TÉCNICAMENTE CAPAZ DE GESTIONAR MÁS EFICAZMENTE LA PROBLEMÁTICA, EN FUNCIÓN DE SUS DINÁMICAS Y LÓGICAS DE ESTRUCTURACIÓN Y DESPLIEGUE EN EL TERRITORIO.

IMPULSAR EL FORTALECIMIENTO Y PROFESIONALIZACIÓN DE LAS INSTITUCIONES CLÁSICAS DEL GOBIERNO DE LA SEGURIDAD (POLICÍA, SISTEMA PENITENCIARIO Y SISTEMA PENAL), EN EL MARCO DE LAS COMPETENCIAS JURISDICCIONALES DEL PODER EJECUTIVO PROVINCIAL, A FIN DE DOTAR DE MAYOR EFECTIVIDAD Y TRANSPARENCIA AL COMPLEJO DE PREVENCIÓN DE VIOLENCIAS Y DELITOS.

DESARROLLAR UN SISTEMA DE INFORMACIÓN ESTRATÉGICA DISPONIBLE EN TIEMPO Y FORMA PARA LA TOMA DE DECISIONES EN MATERIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

PROPICIAR LA VIGENCIA DE NUEVAS NORMATIVAS QUE PERMITAN SALDAR LA EXISTENCIA DE VACÍOS LEGALES QUE INHIBEN LA LABOR PREVENTIVA Y DE CONTROL ADECUADOS A LA REALIDAD DEL DELITO Y LAS VIOLENCIAS.

**“SÓLO HAY ALGO PEOR QUE FORMAR A TUS EMPLEADOS Y QUE SE VAYAN: NO FORMARLOS, Y QUE SE QUEDEN”.**





ISSN 1564-4162

S E R I E

# POLÍTICAS SOCIALES

## Política y políticas públicas

Eugenio Lahera P.

División de Desarrollo Social

C E P A L

Santiago de Chile, agosto de 2004

## políticas sociales

# P

## olítica y políticas públicas

Eugenio Lahera P.



NACIONES UNIDAS



División de Desarrollo Social

Santiago de Chile, agosto de 2004

Este documento fue preparado por Eugenio Lahera P., Consultor de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). El estudio forma parte del proyecto “Política y políticas públicas en los procesos de reforma en América Latina. “Similitudes y diversidades” (Proyecto FRA/02/073) que la CEPAL lleva a cabo con el apoyo del Gobierno de Francia.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1564-4162

ISSN electrónico 1680-8983

ISBN: 92-1-322570-9

LC/L.2176-P

N° de venta: S.04.II.G.103

Copyright © Naciones Unidas, agosto de 2004. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>I. Aspectos analíticos</b> .....	7
A. La política y políticas públicas; una relación recíproca.....	7
B. ¿Qué es una buena política pública? .....	8
C. Etapas analíticas.....	10
<b>II. La articulación de la política y las políticas</b> .....	13
A. En el debate público.....	13
B. En el sistema político y las elecciones .....	14
C. La participación no eleccionaria.....	17
D. Gobierno y políticas .....	20
<b>Conclusiones</b> .....	25
<b>Bibliografía</b> .....	27
<b>Serie Políticas Sociales: números publicados</b> .....	29

## Índice de recuadros

Recuadro 1	Características de una política pública de excelencia .....	9
Recuadro 2	Institutos de políticas públicas en América Latina .....	17



## Resumen

---

Las políticas públicas son un factor común de la política y de las decisiones del gobierno y de la oposición. Así, la política puede ser analizada como la búsqueda de establecer o de bloquear políticas públicas sobre determinados temas, o de influir en ellas. A su vez, parte fundamental del quehacer del gobierno se refiere al diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas.

La búsqueda recíproca de la política y las políticas públicas representa una modernización de la esfera pública. En torno a políticas públicas se puede: acotar las discusiones políticas, diferenciar problemas y soluciones de manera específica, precisar las diferencias, vincular los temas a soluciones más amplias o secuenciales, plantearse esfuerzos compartidos, participar de manera específica.

Tal mejora requiere cambios en el sistema político y en el gobierno. Los partidos, los grupos sociales y las personas requieren interiorizarse el análisis de políticas públicas, sea que estén en el gobierno o en la oposición. Y la reforma del estado debe hacerse en torno a decisiones de políticas públicas. Primero la función, después el organigrama y sólo hasta que cambie la función; un gobierno con entradas y salidas.



---

## Aspectos analíticos

---

### La política y políticas públicas; una relación recíproca

La política y las políticas públicas son entidades diferentes, pero que se influyen de manera recíproca. Ambas se buscan en la opacidad del sistema político.

Tanto la política como las políticas públicas tienen que ver con el poder social. Pero mientras la política es un concepto amplio, relativo al poder en general, las políticas públicas corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos. El idioma inglés recoge con claridad esta distinción entre *politics* y *policies*.

Las políticas públicas son un factor común de la política y de las decisiones del gobierno y de la oposición. Así, la política puede ser analizada como la búsqueda de establecer políticas públicas sobre determinados temas, o de influir en ellas. A su vez, parte fundamental del quehacer del gobierno se refiere al diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas.

El objetivo de los políticos -tanto conservadores como radicales, idealistas o motivados por el interés propio- consiste en llegar a establecer políticas públicas de su preferencia, o bloquear aquellas que les resultan inconvenientes. En cualquiera alianza de gobierno, confunden su papel quienes se restringen a las tesis y no buscan su concreción en políticas.



La política en su sentido más amplio tiende a conformar, tanto las propuestas de políticas públicas, como aquellas que se concretan. Quien quiere el gobierno, quiere políticas públicas.

Los gobiernos son instrumentos para la realización de políticas públicas. Más que mirar al ordenamiento de las actividades del sector público, como dado por su organización, conviene mirarlo como un instrumento para la realización de las políticas públicas. Así como el logro principal de una empresa privada no es su organigrama, sino sus utilidades, lo importante en el gobierno son sus resultados, más que su estructura.

Por lo ya dicho, las políticas públicas resultan útiles para estudiar diversos aspectos de la política, tales como la discusión de la agenda pública por toda la sociedad, las elecciones entre candidatos y sus programas, las actividades del gobierno, las actividades de la oposición, los esfuerzos analíticos sobre estos temas

En torno a políticas públicas se puede:

acotar las discusiones políticas

diferenciar problemas y soluciones de manera específica

precisar las diferencias

vincular los temas a soluciones más amplias o secuenciales

plantearse esfuerzos compartidos

participar de manera específica.

Sin embargo, la política y las políticas públicas pueden no encontrarse al interior de un sistema político dado, o encontrarse de maneras muy diversas.

Por una parte, puede haber política sin propuestas de políticas públicas y entonces se tiene un sistema político concentrado en la distribución del poder entre los agentes políticos y sociales. La política sin políticas públicas es más demagógica, menos moderna.

Y, por la otra, puede haber políticas públicas que desconsideren la política, lo que debilita la gobernabilidad social. Las políticas públicas sin política tienen un problema de diseño.

Dicho de otro modo, dentro del gobierno no se puede olvidar la política y fuera del gobierno no se pueden olvidar las políticas públicas. Si no, se trata de actividades que emprenden una larga marcha por el desierto.

## **B. ¿Qué es una buena política pública?**

Una política pública de excelencia corresponde a aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados.

Lo principal es la idea, el punto de vista, o el objetivo desde el cual plantear o analizar normas o disposiciones. Así es posible considerar a una norma o decisión o a varias (como el "programa" de Estados Unidos). También se ha usado la expresión "espacio de las políticas" para denotar un

---

Un caso de lo técnico buscando lo político puede verse en Rodríguez, Angela (2003), "De la Ficha CAS al Programa Chile Solidario", Tesis de pre-grado, Universidad de Los Lagos, Santiago. Un ejemplo de desencuentro puede verse en Medellín, Pedro (2003) "La política en los procesos de estructuración de las políticas públicas en Colombia", *Documento de trabajo*, Bogotá.

conjunto de políticas tan interrelacionadas que no se pueden hacer descripciones o enunciados analíticos útiles de ellas sin tener en cuenta los demás elementos del conjunto.

Las políticas públicas de excelencia incluyen el aspecto político como su origen, objetivo, justificación o explicación pública. Si las políticas públicas no son enmarcadas en un amplio proceso de participación, ello puede sesgar a los actores públicos: los especialistas hacia la tecnocracia y los comunicadores o encuestólogos hacia al populismo inmediatista.

Una alternativa a la inclusión de las consideraciones políticas en las políticas públicas es la simple agregación de especialistas sobre algunos temas, o de soportes comunicacionales - incluyendo el uso de cuñas y de encuestas- a las actividades tradicionales del gobierno.

Las políticas públicas de excelencia tienen características que favorecen una mejor discusión política; la principal es que son comparables formalmente:

Recuadro 1

#### CARACTERÍSTICAS DE UNA POLÍTICA PÚBLICA DE EXCELENCIA

Fundamentación amplia y no sólo específica (¿cuál es la idea?, ¿a dónde vamos?)  
 Estimación de costos y de alternativas de financiamiento  
 Factores para una evaluación de costo-beneficio social  
 Beneficio social marginal comparado con el de otras políticas (¿qué es prioritario?)  
 Consistencia interna y agregada (¿a qué se agrega?, o ¿qué inicia?)  
 De apoyos y críticas probables (políticas, corporativas, académicas)  
 Oportunidad política  
 Lugar en la secuencia de medidas pertinentes (¿qué es primero?, ¿qué condiciona qué?)  
 Claridad de objetivos  
 Funcionalidad de los instrumentos  
 Indicadores (costo unitario, economía, eficacia, eficiencia)

Fuente: CIPE (1996): *Directory of Public Policy Institutes in Emerging Markets*, Washington

Ellas son un marco, una estructura procesal que permite la especificación de las intenciones u objetivos que se desprenden de la agenda pública.

Aún la excelencia formal de las políticas públicas no es una garantía respecto de la corrección de sus contenidos sustantivos, los que pueden terminar siendo perfectamente equivocados o inconsistentes con los mecanismos propuestos o las soluciones institucionales definidas en la misma política.

De hecho, las políticas públicas habitualmente son un *second best* respecto de una política óptima en lo sustantivo, la que puede no existir. Con frecuencia la definición misma de las políticas públicas es el tema en disputa. En definitiva, es una cuestión de poder y de astucia quien “engloba” o incluye a quien.

En la filosofía política existen criterios para opinar al respecto:

Según el óptimo de Pareto, el único criterio de mejoría social es que una situación alternativa sería mejor si el cambio aumentara la utilidad de algunos, sin disminuir la de

otros. Las críticas al utilitarismo se canalizaron, sin embargo, hacia el hecho que las comparaciones interpersonales de utilidad no tienen bases científicas.

Para Sen el bienestar no es la suma de las utilidades agregadas, sino las libertades de las que efectivamente dispone el individuo, utilizando los derechos y oportunidades que están a su alcance. No parece necesaria la existencia de comparaciones interpersonales muy refinadas para llegar a decisiones sociales. Una forma que estas comparaciones pueden tomar es la sensibilidad a las desigualdades en el bienestar y en las oportunidades.

Por otra parte, es posible juzgar la situación de las personas en términos de su control sobre los bienes fundamentales, que corresponden a recursos de uso general, útiles para cualquiera, cualquiera sean sus objetivos. Una sociedad bien ordenada sería aquella en que los arreglos sociales se basan en un acuerdo que todos aprobarían, de tener la oportunidad; esta es la solución de Rawls.

Desde el punto de vista más instrumental, debe recordarse que las políticas públicas necesariamente representan algún tipo de simplificación de los problemas, característica de la que deriva su carácter operacional. Dicha simplificación puede tener un efecto negativo sobre una comprensión más amplia de los temas o problemas, e incluso puede sesgar la respectiva investigación académica. Más que despolitización de las decisiones gubernamentales lo que habría habido es una politización y degradación de un segmento considerable de las actividades de investigación.

Los temas económicos y sociales son tan dinámicos y relacionados y las actividades del gobierno que los afectan son tan numerosas e interconectadas, que la precisión en la interpretación de los desarrollos o en la predicción de los resultados de cualquier nueva intervención parece dudosa.

En todo caso, es necesario considerar también el peligro de la ideologización de los temas de la agenda pública, o su análisis en contextos no específicos o imposibles de convertir en políticas reales.

El concepto de políticas públicas incluye tanto temas de gobierno como de Estado. Estas últimas son, en realidad, políticas de más de un gobierno, lo que plantea una especificidad política. También es posible considerar como políticas de estado aquellas que involucran al conjunto de los poderes del estado en su diseño o ejecución.

## **Etapas analíticas**

Desde un punto de vista analítico pueden distinguirse cuatro etapas en las políticas públicas y en cada uno existe una relación con la política: origen, diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas. La articulación de la política y las políticas públicas puede ser mejorada en cada una de las etapas analíticas de estas últimas. Tal perfeccionamiento puede considerarse parte de la modernización del sistema político.

En Nueva Zelandia y otros países se ha intercalado otro “momento” analítico, aquel en que diversos contratos convierten el presupuesto de un acuerdo entre el gobierno y el parlamento sobre

---

Sobre este tema véase a Sen, Amartya (1998), “The Possibility of Social Choice”, *The American Economic Review*, vol. 89, N°3. Rawls, John (1971), *A Theory of Justice*. Traducido al español por el FCE, en 1979; la 3ra. edición es del año 2000, y Rawls, John (2000), *Collected Papers*, Harvard. Sobre estos temas puede verse, BeamDavid “If Public Ideas are so Important Now, Why are Policy Analysts so Depressed?”, *Journal of Policy Analysis and Management*, Volumen 15, N°3

los montos a ser recaudados y gastados, en una declaración explícita de qué se hará con los recursos disponibles.

Las políticas rara vez se extinguen por completo; es más habitual que cambien o se combinen con otras. Se ha llegado a decir que las políticas públicas son inmortales. Sin embargo, existen políticas con aspectos temporales definidos, después de los cuales dejan de existir, por diseño (*fade-out*).

Cada parte del proceso tiene una naturaleza específica. Estas fases no necesariamente se dan en etapas causales y consecutivas, sino que en momentos analíticos de calidad y duración heterogéneas. La discusión social, la propuesta de políticas públicas y el proceso político tienen dinámicas distintas, si bien entre ellos existen efectos recíprocos, aunque asimétricos.

En algún momento de la dinámica de los temas públicos es posible la aceptación de una política, su rediseño o su extinción. Este momento requiere que coincidan la preocupación social, la existencia de una solución técnica y el apoyo político. Dado que ello es así, hay una ventaja en el uso temprano de las políticas públicas en el proceso que va de la agenda al programa y a las políticas.

La oportunidad para empujar propuestas propias es previsible, a veces, como en el caso de una renovación establecida de un programa. Otras veces ella se abre de manera impredecible. Quienes actúen en el terreno de lo público deben estar preparados, sus propuestas regaladas listas y sus problemas especiales bien documentados, a riesgo que la oportunidad los pase de largo.

Un requisito del desarrollo es que los procesos políticos y sociales sean gobernables, esto es, tengan un curso preestablecido para la articulación de propósitos y la resolución de conflictos; todos los conflictos, no sólo aquellos referidos a la macroeconomía. La gobernabilidad debe ser integrada. Ella debe referirse al conjunto de los sistemas sociales y no sólo a la organización productiva. Cuando la gobernabilidad es sesgada o parcial, tiende a ser inestable, como ha sucedido con aquella que sólo busca complementar el Consenso de Washington.

La gobernabilidad puede asegurarse de modo autoritario, por lo menos por un tiempo, pero es probable que lo sea de modo excluyente e inestable. La democracia, en cambio, es el sistema que posibilita una gobernabilidad incluyente y estable. Lo segundo, ya que por definición este sistema permite cambiar a los gobernantes sin crisis mayores.

Un modo populista y conciliador de hacer política privilegia la viabilidad política por sobre la eficacia. Los enfoques neoliberales, por el contrario, han privilegiado la eficacia económica por sobre la viabilidad política y por eso muchas veces se han combinado bien con autoritarismos. Lo importante es que hay maneras de hacerlo en democracia y con eficiencia, mediante la adecuada utilización de las políticas públicas.

Es indispensable percibir las limitaciones reales de este ciclo en la realidad. En cada etapa del ciclo de las políticas públicas existe la posibilidad de fugas o discrepancias entre los aspectos

---

(1998), “ (1976), “¿C Véase una crítica al respecto en , . (1993), Lahera, Eugenio y Cabezas, Mabel (2000), “Governance and institutional Development of the Chilean Economy”, *Journal of International Development*, 12. 1087-1109.

Un enfoque que exagera la desarticulación de las facetas del proceso es el llamado modelo “cesto de la basura”, de Michael Cohen, James March y Johan Olsen (1972), “A Garbage Can Model of organizational Choice”, *Administrative Science Quarterly* 17, marzo. A través de las estructuras de organización y decisión fluyen cuatro corrientes: problemas, soluciones, participantes y oportunidades de elección. Cada una de estas corrientes tiene una vida propia, en su mayor parte no relacionada con las demás. Este tipo de organización es una colección de selecciones buscando problemas, temas y sentimientos buscando situaciones de decisión en las cuales puedan ser planteados, soluciones buscando temas para los que puedan ser la respuesta, y tomadores de decisiones buscando trabajo. Una oportunidad de seleccionar una política es, por lo tanto, un cesto de basura en el que se botan diversos tipos de problemas y soluciones. Con este enfoque los problemas y soluciones tienen un status igual como corrientes separadas en el sistema y la popularidad de una solución determinada a menudo afecta los problemas que están siendo considerados. En Kingdon, John (1995), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Harper Collins, Nueva York.

analíticos del enfoque y los aspectos positivos a los que se aplica. Esto puede verse con mayor detalle.

No toda idea entra a la agenda. No todos los temas de la agenda se convierten en programas. La permanente posibilidad de pensar los arreglos sociales de otro modo, imposibilita que se complete el paso de la agenda al programa. En el paso de la discusión pública al programa y de éste a la agenda siempre hay fugas y no se logra captar toda la riqueza de la discusión.

El diseño puede ser defectuoso porque no considere aspectos institucionales o porque no incluya modalidades de evaluación de las políticas. Sus orientaciones pueden ser meras declaraciones, sin apoyo financiero o de personal.

La gestión de las políticas es habitualmente imperfecta. Cuando no se mejora la política sustantiva de manera integrada, es posible que se gasten más recursos sin que los resultados mejoren, o lo hagan de manera menos que proporcional.

La gestión puede ser discordante con las políticas, incluso para enriquecerlas o adaptarlas. Buena parte de los equívocos con los funcionarios públicos civiles vienen de políticas mal diseñadas en cuanto a su puesta en práctica, o con correcciones laterales, en vez de una modificación integrada. Mientras no se encaren las reformas sustantivas, de modo integral los funcionarios públicos considerarán que los cambios son para perjudicarlos.

En la evaluación las fugas pueden ser aún peores. Ella puede simplemente no existir, con lo que la pérdida de eficiencia y efectividad potencial es enorme. O puede haber una evaluación parcial o ad hoc, para resultar conforme a una opción elegida de antemano. O, todavía, pueden evaluarse políticas de menor trascendencia, en vez de las más importantes y complejas.

## La articulación de la política y las políticas

---

### En el debate público

¿Cómo se puede pasar del mundo de las ideas a la acción pública?

Todos podemos generar, refinar o combinar ideas, si bien algunas ideas o sistemas de ideas son más potentes que otras. Muchas ideas tienen consecuencias sociales pueden ingresar al conjunto de los temas que una sociedad discute.

Toda sociedad tiene un debate sobre si misma. La riqueza de una sociedad se mide por su discusión pública, así como por su capacidad de transformarse a partir de ella. De allí que la democracia debe educar a sus ciudadanos en su habilidad de plantearse públicamente.

¿Qué ideas son ganadoras en la discusión social? Es indudable que algunas personas y corporaciones tienen mayor capacidad de incluir, jerarquizar y excluir temas en la discusión social. Así, la agenda pública se constituye como un juego de poder en donde se construyen legitimidades e ilegitimidades y el ordenamiento de unos valores a otros, aunque sea de manera implícita.

Que los intereses particulares compitan y confluyan en la formación de las políticas públicas es de la esencia de la democracia. Pero, como en todo juego, debe haber reglas comunes para quienes participan. Y el lobby, la corrupción y la falta de transparencia en el financiamiento de la política son reglas de la desigualdad.

¿Qué factores condicionan la riqueza de la discusión social? Entre ellos destaca el acceso desigual a la educación y al Internet, así como la falta de representatividad de los medios de comunicación y el lobby indirecto, mediante la movilización de la opinión pública. Todos ellos pueden inhibir o sesgar la discusión social.

James Madison, uno de los padres del constitucionalismo en Estados Unidos pensaba que cuando distintos grupos de interés o “facciones” tratan de influir en adhesiones del gobierno, es probable que ninguno de ellos prevalezca y el resultado sea la búsqueda del interés general o agregado. Pero es evidente que dichos sesgos también pueden agregarse, multiplicando así la distorsión de una voluntad ciudadana.

Las ventanas de oportunidad para los problemas en general y para sus aspectos políticos están relacionadas. Cuando se abre una ventana de oportunidad porque un problema gana importancia, las soluciones planteadas tienen más éxito si también obtienen aceptación política. Al revés la falta de aceptación política las hace menos viable. La definición de la agenda pública es definida y redefinida también según la dinámica de las fuerzas políticas.

También son importantes la factibilidad técnica y una previsión de costos tolerables.

La agenda pública incluye muchos puntos de vista, incluso contradictorios, los que podrían no tener cabida en el mismo programa. También porque hay sectores sociales subrepresentados, mientras otros tienen una capacidad desproporcionada de representación de sus propios intereses. La participación es un bien que se distribuye de manera muy heterogénea.

La discusión social cambia. En el mediano plazo, los temas debatidos tienen diversos grados de concreción: algunos se realizan, otros sólo parcialmente. Algunos son superados u olvidados.

## **En el sistema político y las elecciones**

La capacidad de definir un programa en lo social, político y económico es determinante de la estabilidad y del carácter reformista de la democracia, así como la precisión del respectivo pacto fiscal.

Los programas de estabilización y de reforma, y los consiguientes cambios institucionales, requieren un apoyo sostenido en sus diversas fases; también las propuestas para anticipar o superar situaciones críticas.

Por otra parte, en relación a los bienes y servicios públicos esenciales y otras de acceso universal se requiere una decisión social o colectiva sobre los niveles de provisión y respecto de si y cómo asegurar el acceso igualitario a la salud, educación y bienestar, en general. Por supuesto, la provisión de estos bienes puede ser privada o mixta.

La línea de menor resistencia siempre será la suma de gestiones e intereses, que habitualmente resultará en programas perversos. De allí que se requieren esfuerzos permanentes para analizar los argumentos en conjunto y plantear opciones jerarquizadas de políticas que sean consistentes, financiables y que cuenten con apoyo político sostenido.

Habitualmente un programa es una selección de temas y propuestas hecha por el sistema político, principalmente por los partidos. Esta selección puede ser hecha con mayor o menor arte en cuanto a su coherencia, secuencia, financiamiento y proyección del apoyo político.

La posibilidad de articular un programa es terreno privativo de lo político, porque los números no hablan por sí solos y las programaciones no pueden ser autoevidentes. Por otra parte es poco realista eliminar las políticas entregando a los filósofos la determinación de la amplitud de la libertad individual y la distribución de los bienes sociales y a los jueces su aplicación.

La política es "la esfera de la decisión social", particularmente en democracia.

Las elecciones son muy importantes no sólo por la posibilidad de algún tipo de mandato desde la ciudadanía, sino también porque pueden variar las personas en posiciones de autoridad.

Sin embargo, los partidos políticos subutilizan a sus cuadros técnicos, pese a la excelencia que éstos puedan demostrar después en el gobierno. En las propuestas que los partidos realizan suelen faltar una o más de las condiciones deseables de una política pública.

El sesgo particularista ya no sólo se da en el origen de las políticas, sino también en la conceptualización y selección de ellas; de hecho, algunas ni siquiera tienen la oportunidad de ser rechazadas por la ciudadanía, lo que puede reforzarse por sistemas electorales poco representativos.

En la discusión política habitualmente predomina la retórica en torno a unos pocos temas de alta visibilidad, no siempre de gran interés público. Los partidos políticos, de gobierno y de oposición, rara vez examinan con profundidad las actividades de los gobiernos; los institutos de políticas públicas lo hacen con mayor frecuencia, pero su relación con los partidos, el gobierno y el Congreso es poco fluida.

Los políticos, actuando en un marco institucional adecuado, pueden administrar las restricciones del Teorema de las Imposibilidades de Arrow en la realidad.<sup>13</sup> Los programas representan en la práctica una posibilidad de articulación social de preferencias individuales o de grupos que de otro modo podrían ser eternamente inconsistentes.

Pese a los intentos de agregar las racionalidades individuales en una racionalidad colectiva, siempre persistirá una brecha entre ambas. Si bien es posible que existan divisiones unívocas y consistentes del electorado en torno a algunos temas, es claro que esta no es la situación general.

Por otra parte, Anthony Downs señala que los partidos plantean políticas para ganar las elecciones, más que ganan elecciones para plantear políticas. En la práctica tiende a darse que las políticas convergen hacia el centro de modo que coinciden la media, la moda, y el promedio.

La mediana correspondiente al resultado es independiente de la distribución de las preferencias; los votantes que se ubican entre la posición del candidato y un extremo hacia el otro candidato, son "atrapados" a votar por él. El único equilibrio político posible corresponde a que los dos partidos propongan lo mismo, evitando una respuesta del adversario. Un supuesto de este enfoque es que la opinión política corresponde a una sola dimensión tal como liberal -conservador o derecha- izquierda.

Una condición de éxito al respecto es la efectiva articulación de la voluntad general: ella requiere la formulación de programas claros y consistentes de políticas públicas, de alta calidad técnica y política y respecto de los cuales se logre reunir el máximo de apoyo político y se asegure la gestión más eficiente y eficaz posible.

A partir de esta discusión social, son privilegiadas algunas propuestas de política y se conforman los programas políticos. Aquí se agregan a los anteriores factores de inhibición o de sesgo de las políticas públicas el que los partidos y candidatos políticos tengan acceso a niveles de

---

, (1966), w, (1951), ,, Washington, DC. , John (1995), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Carper Collins, Nueva York. Erik (1966), R, L, , Rosa (1987, Sobre un caso de "overshooting" del enfoque del consenso véase en Eugenio Lahera y Mabel Cabezas, Op. cit.



financiamiento muy disímiles, de cero a más de lo necesario, incluyendo el mal uso de la propaganda de los gobiernos.

Para ello, debería reformarse el estatuto de los partidos políticos para que puedan ser mejores canales de las opiniones ciudadanas, incluyendo formalidades precisas en la elección de candidatos y de directivas, así como modalidades de vida partidaria.

Debería haber financiamiento público para la información programática de los partidos, además de hacer transparente el gasto político de origen privado. Se trata de un mercado imperfectamente competitivo, en el que se deben incurrir grandes costos de ingreso.

Los sistemas electorales, así como las normas de agregación, ejercen influencia sobre la naturaleza de la coordinación, la credibilidad y los problemas de agencia que los sistemas fiscales deben encarar afectando el número de actores.

Para los mismos resultados electorales, algunas normas de agregación -como el sistema electoral británico- pueden dar lugar a grandes mayorías, mientras que otras -como los sistemas de representación proporcional- pueden conducir a numerosos pequeños partidos que deben gobernar a través de coaliciones.

Para los mismos resultados electorales, un sistema en el que las inversiones sobre caminos son decididas por los gobiernos elegidos localmente podría conducir a una asignación de recursos muy diferente de un sistema en el cual las decisiones se adoptan en un congreso nacional.

El sistema político no se familiariza bien todavía con esta nueva situación, en donde las políticas públicas han ido ocupando terreno antes privativo de la retórica.

La estabilidad de la agenda del sistema político se debe a lo que podemos llamar sus anclas. Cuando existe una menor estructuración, la agenda puede cambiar de manera más rápida. La fragmentación del sistema política afecta la estabilidad de su agenda.

La plataforma o programa de los partidos políticos en general no constituye una guía suficiente para las políticas que se seguirán en el gobierno, si bien en ellos se introducen o eliminan temas y planteamientos novedosos, lo que puede dar origen a modificaciones de agenda y en las orientaciones de políticas.

Fuera del gobierno y, con frecuencia, también de los partidos, los institutos de políticas públicas habitualmente reúnen a técnicos y políticos que encuadran sus propuestas de políticas en determinados marcos analíticos, e ideológicos. Estos institutos parecen cubrir un espacio descuidado por los partidos políticos; sólo el tiempo dirá sí para detrimento de dichas organizaciones, o como una respuesta funcional a una demanda.

Los Institutos en general se plantean en torno al diseño -si bien no exclusivamente- de las políticas públicas, tanto para apoyar determinados aspectos como para bloquear otros.

Es habitual, en este sentido, que se relacionen con los partidos políticos y el Poder Legislativo, sin perjuicio de llegar también a públicos corporativos o especializados.

#### **Recuadro 2**

#### **INSTITUTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN AMÉRICA LATINA**

Destacan, la Fundación de Investigación Latinoamericana (FIEL) y el Instituto de Estudios Económicos de Argentina y América Latina, ligado a la Fundación Mediterránea, en Argentina; el Instituto Atlántico y el Instituto Liberal de Río de Janeiro, en Brasil; el Instituto de Libertad y Desarrollo y el Centro de Estudios Públicos en Chile; el Centro para la Orientación Económica en República Dominicana; el Centro de Investigación Económica Nacional, de Guatemala; el Instituto APOYO y el Instituto de la Economía de Libre Mercado, en Perú; el Centro para el Estudio de la realidad Económica y Social (CERES) en Uruguay; y el Centro para la Diseminación de Información Económica, en Venezuela.

**Fuente:** CIPE (1996): *Directory of Public Policy Institutes in Emerging Markets*, Washington.

## La participación no eleccionaria

Pero la comunidad puede influir políticamente en la determinación de las políticas públicas de manera más continuada que a través de los partidos políticos y las elecciones.

A nivel de la sociedad civil no se puede esperar que los individuos formen grandes asociaciones voluntarias para fomentar temas de interés público, a menos que existan condiciones especiales para ello.

Los procesos de concertación suponen la existencia de una serie de factores, tales como la participación de los agentes sociales en la elaboración y toma de decisiones de políticas públicas; su responsabilidad respecto a normas de la negociación y su voluntad de cooperación.

Para que la concertación sea percibida como un ejercicio legítimo y conveniente, ella debe atender a los diversos intereses y partes. Por otra parte, el consenso representa una observación en un continuo. Es poco frecuente y poco duradero, salvo excepciones.

Los acuerdos de concertación deben ser institucionalmente procesados, evitando reducir a las instituciones democráticas al papel de instancias de mera ratificación de lo acordado.

Junto al impulso de los acuerdos, se requiere generar escenarios que permitan encauzar y negociar conflictos e intereses contradictorios; de otro modo el consenso se puede convertir en su propio enemigo, al intentar reemplazar la dinámica social por negociaciones cupulares.

En el análisis político suele asumirse muy estrictamente una racionalidad de las expectativas. Para evaluar sus ganancias con un cambio de política los agentes deben entender completamente como los afectaría tal cambio, incluyendo sus efectos generales de equilibrio.

Mediante la participación de personas o grupos ellos pueden influir, hacerse presentes, en la agenda pública y también en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

Esto puede favorecer el tratamiento de los temas públicos, al haber menos temas “no atribuibles” a algún grupo social

Ella permite una distribución más equitativa del poder y una mayor visibilidad de los problemas sociales; con frecuencia puede ser la base de capacidades determinadas en los grupos beneficiarios, además de aumentar la efectividad y la eficacia de las políticas.

La participación es un modo privilegiado en que los ciudadanos y las organizaciones que los agrupan puedan hacer valer sus opiniones en el período que va entre un acto eleccionario y otro.

Ella representa un complemento indispensable de la burocratización de los actos gubernativos, otorga mayor transparencia al sistema político y agiliza la consideración de los problemas sociales más relevantes; es también fundamental si se desea transferir más poder a la ciudadanía o a los potenciales participantes en otros ámbitos.

---

,”” Un caso interesante puede verse en Frohmann, Alicia 2003 “Consultas con la sociedad civil sobre negociaciones comerciales: el caso de Chile”, *Ponencia en Seminario*, BID, Milán.

Con este argumento, Coase favorece la atribución completa de derechos de propiedad.

, . (1992), (1996), . . çç , Kingdon, John W. (1995) ,Op. cit.

La participación es también un modo privilegiado de expresar la participación social; de hacer presente a los diferentes grupos, tanto en sus demandas específicas, como en su visión del mundo. Es una manera en la que la sociedad se reconoce a sí misma.

Desde otro punto de vista, la participación es una avenida de doble tránsito, en la que puede haber problemas de ida y de vuelta. Por una parte, con ella se abren posibilidades de la manipulación por quien la organiza o conforma. Por la otra, también puede ser ocasión de una avalancha, debido a un potencial efecto multiplicador de las demandas.

En cuanto al número de personas que participa, parece claro que un medio potente de lograr un aumento de la participación es el desarrollo sostenido de los esfuerzos de descentralización, ya que con ésta se puede lograr una dimensión más adecuada para la interacción entre las autoridades y los diversos grupos sociales.

La cercanía entre las autoridades y las comunidades ofrece una mejor capacidad de respuesta y otorga más transparencia al suministro local de bienes y servicios, así como un claro incentivo a la introducción de innovaciones a la gestión fiscal local y a la mayor responsabilidad de la población en la esfera política.

En cuanto a la complejidad de los temas respecto de los cuales puede darse la participación, cabe preguntarse si ella tiene un límite natural. Sin duda existen asuntos extremadamente complejos, cuya resolución se vería demorada en caso de requerir una participación detallada. Por otra parte, tanto la voluntad política de hacer realidad la participación como la tecnología de comunicaciones, hacen retroceder dicho límite cada día. Forma parte del desarrollo el que la opinión pública tenga una capacidad creciente de entender y opinar sobre temas complejos.

Según los temas, la participación puede alcanzar diversos niveles de intensidad, incluyendo el compartir información, realización de consultas, participación en las decisiones y/o en la implementación de las políticas.

La organización y la capacitación son requisitos de existencia para la participación de numerosos grupos sociales. También es necesario un ordenamiento criterioso de las modalidades de participación y su adecuada jerarquía. Diversas organizaciones sociales tradicionales han perdido vigencia; por otra parte, nuevas situaciones en las que la participación sería posible, todavía no encuentran una expresión institucional adecuada.

La información es un antecedente indispensable de toda participación. Se trata de información básica, abierta y no predigerida, a la que se pueda acceder libremente. De este modo puede generarse opinión pública y no sólo preconformarla mediante encuestas. La tecnología de comunicaciones facilita una interacción significativa, incluso con grupos mayores. Sin embargo, cuando la sociedad civil tiene fuertes rasgos tradicionales, incluyendo el autoritarismo, ello dificulta la ocupación de los espacios naturalmente llamados a la participación.

Las comunidades de políticas son aquellos grupos de especialistas que comparten una determinada área temática y que tienden a algún grado de relación entre ellos. Es habitual, sin embargo, que predominen en ella los consultores de empresas.

Por otra parte, y pese a las expectativas a su respecto, el internet no parece haber modificado de manera importante la política. En lo principal parece haber reforzado la participación de los diversos sectores con acceso a la tecnología.

Sin embargo, es evidente que en internet ha removido el principal obstáculo a la democracia directa, cual es la dificultad física de distribuir información, participar en debates y obtener las votaciones. La perspectiva de crecientes cursos de democracia directa plantearán la necesidad de nuevas reglas, procedimientos y desarrollos institucionales.

El acceso a la información se seguirá expandiendo, lo que puede favorecer una mayor participación. Desde otro punto de vista, es posible que internet se desarrolle en una herramienta de control social.

La participación puede mejorar la gestión pública de diversos modos:

la información acerca de las necesidades, prioridades y capacidades de las comunidades o sectores involucrados puede incrementarse;

los programas pueden ser mejor adaptados a las necesidades locales, lo que favorece un mejor uso de los recursos;

la entrega de los servicios puede ser de mejor calidad y atender mejor a la demanda;

permite movilizar recursos locales;

puede mejorar la utilización y la mantención de las instalaciones y servicios gubernamentales.

Sus inconvenientes incluyen: mayores costos de transacción iniciales; aumento de las expectativas racionales; eventual captura de recursos del desarrollo por élites locales; y la posibilidad de sustituir, en vez de complementar, el conocimiento técnico con la información local.

La producción no lucrativa por la sociedad de bienes o servicios públicos no exclusivos del estado, requiere del fortalecimiento de las organizaciones sociales que puedan llevarlo a cabo.

Es de particular importancia reconocer la significación de la "voz" en casos en los que no hay "salida" factible de los usuarios de determinados servicios públicos; en casos de monopolios naturales, por ejemplo.

La participación no sólo debe aumentar los canales de expresión a la sociedad civil, sino también hacerla responsable de sus demandas y preocupaciones.

El aumento de la participación ciudadana requiere también mayores posibilidades de resistencia legal respecto de las decisiones de gobierno.

La capacitación sobre gestión a líderes elegidos por sus grupos comunitarios puede contribuir a precisar responsabilidades y facilitar la rendición de cuentas. Por otra parte, la participación de los usuarios en relación a los servicios aumenta la *accountability* de los funcionarios.

La opinión pública puede afectar más la agenda que las políticas. Los actores visibles tienden a afectar más la agenda, mientras quienes influyen más en las políticas son menos visibles. Otra de las limitaciones para que la opinión pública afecte el diseño de las políticas es que muchas esferas importantes son casi invisibles para el público en general.

En los países cuyos medios de comunicación representan un arco considerable de las posiciones sobre la agenda, es habitual que dichos medios no tengan una influencia decisiva en la conformación de ésta. Sin embargo, en los países donde los medios de comunicación representan opciones pequeñas de la agenda, su influencia tiende a ser mayor. Contribuye a tal resultado el que la relativa falta de competencia permite alargar los tiempos de atención sobre temas determinados.

Los medios de comunicación se han erigido en el espacio fundamental de la política, aquel en el que se forman las opiniones y las decisiones de los ciudadanos. Esto no quiere decir que los medios de comunicación tengan el poder, pero en ellos se juega el poder, por lo cual la política tiene que adaptarse a un lenguaje mediático que tiene tres reglas: simplificación del mensaje, personalización de la política, predominancia de los mensajes negativos de desprestigio del adversario sobre los positivos que tienen poca credibilidad.

Todo ello conduce a la política del escándalo como arma fundamental de acceder al poder, por eliminación del contrario.

En la sociedad civil sólo un número pequeño, aunque creciente, de entidades realiza planteos integrados de políticas públicas. Las organizaciones de la comunidad tienen poco acceso a la información, lo que sesga la participación.

Por otra parte, las políticas públicas todavía no reciben la atención que merecen a nivel académico y de los medios de comunicación.

La discusión habitualmente se ha caracterizado por el predominio de la retórica y la falta de precisión, mientras el conjunto de políticas reales (de mayor o menor calidad técnica) resulta privativo de los gobernantes y estudiosos, o aparece de modo desdibujado en la prensa.

Pareciera, sin embargo que los ejercicios retóricos tienden a concentrarse en unos pocos temas de alta visibilidad, aunque no siempre de gran interés para la gente.

## **Gobierno y políticas**

Los límites, los tiempos y las técnicas que separaban a las actividades propias del gobierno y aquellas correspondientes a las campañas políticas se han hecho más borrosos.

Las campañas buscan persuadir y el gobierno hacer, pero esta distinción es más o menos aguda, según el sistema político de cada país y la mayoría que el gobierno tenga en el parlamento. Los plazos en las campañas son indefinidos, todo parece posible en cualquier minuto. No es así en el gobierno, donde las opciones y las secuencias son muy importantes.

Como resultado, el tiempo de la política parece haberse hecho permanente lo que con frecuencia resulta en un descrédito de la actividad.

Las campañas políticas tienen por objeto obtener votos o porcentajes de aprobación en las encuestas, objetivo compartido por los gobiernos. Por otra parte, las campañas no requieren ser precisas o detalladas, sino que basarse en frases simplificadoras.

Las campañas se basan en la utilización de encuestas como proxy de votaciones menos espaciadas; y en las comunicaciones basadas en una frase por día, los seudoeventos y el privilegio de las imágenes televisivas.

El gobierno tendrá habitualmente más material con el que plantearse frente al público y tendrá logros que exhibir, mientras los partidos siguen en el limbo hasta las próximas elecciones. Esta tendencia puede contribuir a la declinación de los partidos políticos.

Se ha planteado la existencia de la "paradoja de la determinación", conforme a la cual las grandes condiciones de equilibrio político-económico, cualquiera que ellas sean, predeterminan lo que sucederá. Sin embargo, se comete un error cuando se aconsejan políticas públicas sobre la base de una visión estrecha de su factibilidad. No hay ninguna diferencia esencial entre las restricciones técnicas, económicas, políticas, institucionales o de cualquier otra clase: todas limitan la libertad de elección del gobernante, y su violación lleva siempre consigo una sanción.

Los gobiernos deben especificar los programas en políticas públicas para su período. Esta determinación es un modo efectivo para no darle a mucha gente lo que quiere. Lo habitual es que

---

Una mirada muy crítica de este hecho puede encontrarse en Hecló, Hugo (2000), "Campaigning and Governing: a Conspectus", en Norman Omstein y Thomas Mann, editors, *The Permanent Campaign and its future*, Washington, American Enterprise Institute – The Brookings Institution.

Majone, Giandomenico (1997), Op. cit.

no haya políticas públicas óptimas, sino un rango de soluciones posibles. No hay garantía de escoger la mejor política pública. Pero es un deber de los gobiernos elegir cursos de acción.

Las nuevas políticas públicas corresponden a una selección de temas y objetivos del programa de gobierno. Sin embargo, ellas se vienen a sumar a todas las políticas en efecto.

Es conveniente distinguir entre el programa público y la agenda del gobierno, a veces porque la demagogia infló el programa y, en todo caso, porque se aspira a elegir secuencias óptimas, efectos de cascada, momentos políticos y económicos.

Una actividad central de un grupo de interés es lograr incorporar sus propias alternativas a temas de agenda que otros han hecho prominentes. Así se afectan las políticas consideradas, incluso si no se afecta la respectiva agenda.

Los gobiernos requieren coordinar sus políticas públicas con los partidos políticos. Los partidos políticos deben ser capaces de organizarse para las elecciones, pero también de gobernar; para ello, sería conveniente fortalecer los institutos de estudio ligados a ellos e insistir en la incorporación de personas con capacidad técnica y científica para diseñar las propuestas de políticas públicas.

Para el diseño de las más diversas políticas públicas, el Poder Legislativo tiene un papel de gran importancia. Allí es más frecuente la búsqueda de acuerdos basadas en la negociación. En este último caso las coaliciones se construyen en un intercambio de concesiones, a veces se negocia, mas que por la virtud de una política porque quedarse afuera sería peor.

Es conveniente formalizar diversos mecanismos de información y consulta entre el gobierno y el Parlamento, de modo de mantener oportuna y debidamente informadas a las bancadas sobre las iniciativas del Ejecutivo. Ellos pueden incluir reuniones semanales de ministros del área política con los presidentes de los partidos y los jefes de las bancadas, la constitución de comisiones bipartitas Poder Ejecutivo-bancadas parlamentarias y una fluida red de información con los partidos de oposición.

Cuando no ha llegado el momento de algún tema quienes hacen planteamientos al respecto tienden a adherir a posiciones extremas. Pero cuando el tema tiene una posibilidad seria de acción legislativa o gubernamental quienes lo plantean adquieren mayor flexibilidad. Se ha planteado la existencia de un ciclo de atención a los temas, el que llama a una acción rápida cuando se presenta la oportunidad, especialmente en los aspectos financieros y los costos sociales de la acción propuesta.

La adecuada conjunción de los aspectos técnicos y políticos caracteriza a las políticas públicas de excelencia, ¿cómo lograrla? Una posibilidad es la de combinar una sucesión de estudios de opinión pública con el consecuente acomodo de las políticas públicas a ser planteadas.

Entre las habilidades de un técnico-político destacan la capacidad de presentación y análisis, incluyendo el manejo de analogías y el conocimiento acabado de los aspectos institucionales, así como del sentido político de la oportunidad. En este sentido se valora especialmente el ser capaz de

---

Kingdon, John (1995) Op. cit.

(1996, Pizarro, (1995), F (1993), Dral, Downs, Anthony, (1972), "Up and Down with Ecology-The 'Issue-Attention Cycle'". *The Public Interest* 28 Pag.38-50.

poner los temas en una perspectiva más amplia, que permita formarse una opinión que considera, pero trasciende, las minucias específicas.

El acabado manejo de la información y del conocimiento necesario para plantear alternativas no es suficiente, ya que se requiere seleccionar lo relevante y destacar los resultados y costos previsibles.

Es fundamental adquirir habilidad y precisión en el lenguaje escrito, saber razonar por analogía, conocer detalles institucionales y aspectos legales de los diversos procesos. Es también importante ser capaz de anticipar cómo serán percibidas las políticas y plantear su defensa en términos más amplios, ideológicos o filosóficos.

Además es necesario poder establecer supuestos simplificadores y reducir la complejidad de los temas a ser tratados. Traducir los diseños de política en actitudes del mundo real, en un medio de gestión caracterizado por un escrutinio intenso y por reglas a veces difíciles o absurdas; también la capacidad de experimentar con soluciones novedosas.

En un sistema de gobierno que se guía por la deliberación pública, el análisis -aun el análisis profesional- tiene menos que ver con las técnicas formales de solución de problemas que con el proceso de argumentación.

Parte esencial de la tarea del analista consiste en explicar y defender un plan de acción razonable cuando el óptimo teórico se desconoce o es prácticamente inalcanzable. El analista de políticas es un productor de argumentos de las políticas, más semejante a un abogado -un especialista en argumentos legales- que a un ingeniero o un científico. Sus capacidades básicas no son algorítmicas, sino argumentativas: para examinar con espíritu crítico los supuestos, para producir y evaluar pruebas, para conservar muchos hilos en la mano, para buscar un argumento en muchas fuentes dispares, para comunicarse efectivamente.

Vale la pena considerar el tema de la calidad de las asesorías sobre políticas públicas. En el caso de Nueva Zelanda se han establecidos estándares de calidad al respecto los que incluyen: claridad de propósitos, lógica intrínseca, precisión, adecuado rango de opciones, realización de las consultas necesarias, carácter práctico de su implementación, presentación efectiva.

Los gobernantes necesitan el análisis retrospectivo (posterior a la decisión) por lo menos tanto como del prospectivo (anterior a la decisión), y probablemente más.

Algunas políticas públicas son más importantes que otras. Y está en la naturaleza del buen gobierno que su acción se ordene principalmente en torno a orientaciones y políticas estratégicas. Son políticas estratégicas aquellas que prefiguran el legado del gobierno. Ellas deben dar los principales criterios de evaluación de la gestión propia y permitir ordenar a los partidos que apoyan al gobierno.

Se requiere una visión estratégica de mediano plazo que conjugue adecuadamente la dimensión política y la técnica en las políticas públicas. Para ello conviene institucionalizar una "hoja de ruta" para la gestión del gobierno, que se evalúe y actualice periódicamente. La función de análisis prospectivo debería convertirse en una rutina formal en la gestión del Poder Ejecutivo.

---

Nelson, (1987), *Gobierno de (1992)*,<sup>100</sup> , J.M. (198), "An Economist's Approach to "Scientific Politics", en M. Parsons, (ed), *Perspective in the Study of Politics*, Rand Mc Nally, Chicago. , (1995), Ottawa, octubre (1995), (1995), Ottawa, octubre Lahera, Eugenio (1992), "Un sector público con entrada y salida", *El Diario*, Santiago de Chile, 29 de mayo.

Las encuestas miden resultados, más que generarlos; no debe confundirse al termómetro con la temperatura. Las preguntas importantes son: ¿qué puede ocurrir?; ¿qué puede hacer el gobierno?; ¿qué hará el gobierno?; y ¿cómo lo hará? ¿Qué se deduce de las proyecciones?

No se puede entregar asesoría sobre políticas públicas suponiendo que la autoridad es un déspota benevolente, sino considerando la estructura donde se toman las decisiones de política pública.

El lobby es una actividad con la que se busca influir en la elaboración, gestión o interpretación de políticas públicas para privilegiar unos intereses en perjuicio de otros. Conviene regular y no pretender ignorar a los grupos de presión, así como a las actividades de lobby.

Existen diversas clases de lobby: el directo se ejerce sobre los poderes públicos, sean ellos el Poder Ejecutivo o el Congreso; el indirecto se ejerce a través de la movilización de la opinión pública, por ejemplo mediante el envío de cartas o mensajes a parlamentarios o autoridades. El lobby puede ser ejercido directamente por el grupo de presión o empresa, o por profesionales de la actividad, independientes o integrados en una agencia.

Los institutos de políticas públicas habitualmente realizan diversas actividades de lobby.

Convendría inhabilitar a ex funcionarios de alto nivel y ex parlamentarios para ejercer actividades de lobby, por ejemplo por dos años.

En la gestión pública de las políticas, o con ocasión de ésta, que puede aparecer la corrupción, habitualmente como actividad conjunta pública y privada, para un beneficio particular.

La evaluación de las políticas es una actividad casi inexistente en América Latina y que llega poco a la opinión pública. En cambio, dicha opinión pública suele ser bombardeada con resultados parciales o estudios ad hoc para sesgarla de manera favorable hacia intereses particulares.

Puede notarse que hay actores que forman parte del elenco tanto en la discusión social, como en la conceptualización, diseño y gestión de las políticas públicas. Se trata de los institutos de políticas públicas los que, en buena medida, han venido a reemplazar el papel propositivo de los partidos políticos. Ellos también suelen tener financiamientos muy disímiles, a veces con subsidios públicos en forma de reducciones impositivas.

Las personas y organizaciones que tienen un interés en la política o programa evaluado y en las conclusiones de la evaluación (*stakeholders*) deben poder conocer y utilizar los resultados de las evaluaciones. Los stakeholder pueden participar en las comisiones de evaluación o en un grupo asesor.

La evaluación no puede sustituir a un debate público informado, si bien puede aportar a éste. Tampoco puede sustituir las decisiones políticas o administrativas que deban tomarse, pero sí ubicarlas en un plano de discusión más racional.

Se ha llamado evaluación interactiva al proceso de investigación participativa que analiza la organización, el funcionamiento y desarrollo de un programa en relación con sus objetivos, las expectativas de sus participantes y los resultados obtenidos. Ella está basada en la interacción directa o indirecta de los usuarios del programa, de éstos con los técnicos y de los técnicos con los directivos.

En los servicios públicos resulta muy conveniente la definición de estándares de servicio, los que pueden incluir una descripción del servicio y/o los beneficios que los usuarios deben recibir, descripción de la calidad que puede esperarse en la entrega del servicio, objetivos específicos relativos a los principales aspectos de la prestación, el costo del servicio, y mecanismos que pueden utilizar los usuarios cuando sienten que no se han respetado los estándares correspondientes. Estos estándares de servicio pueden ser diseñados de modo más preciso en relación a los diversos grupos de usuarios o de finalidades./



Para medir la satisfacción de los usuarios de servicios públicos pueden utilizarse indicadores diversos, incluyendo aquellos referidos a las instalaciones físicas del servicio, la facilidad de comunicación y comprensibilidad de lo solicitado, el trato y la actitud del personal, la calidad de los servicios recibidos, y una apreciación de conjunto hecha por el usuario.

Desde otro punto de vista, los usuarios deberían ser consultados rutinariamente sobre la calidad de la gestión pública y sus resultados.

## Conclusiones

---

Los sistemas políticos difieren, sea superficial o profundamente. De allí que la política y las políticas públicas pueden no encontrarse, hacerlo parcialmente o de modo esporádico; esto es un hecho.

La búsqueda de la política y las políticas públicas representa una modernización de la esfera pública; este es un juicio.

Tal mejora requiere cambios en el sistema político y en el gobierno:

los partidos, los grupos sociales y las personas requieren interiorizar el análisis de los institutos de políticas públicas, sea que estén en el gobierno o en la oposición y

la reforma del estado debe hacerse en torno a decisiones de políticas públicas. Primero la función, después el organigrama y sólo hasta que cambie la función; un gobierno con entradas y salidas.



## Bibliografía

---

- Arrow, Kenneth (1951), *Social Choices and Individual Values*, Wiley, New York.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1998), “El proceso de decisiones fiscales democráticas al nivel nacional, en América Latina tras una década de reformas”, Washington D.C.
- Beam, David (1996), “If Public Ideas are so Important Now, Why are Policy Analysis so Depressed?” *Journal of Policy Analysis and Management*, Volumen 15, N° 3.
- Bhatnagar, Bhuvan y A. Williams (1993), “Introduction”, *World Bank Discussion Papers N° 183*, Washington D.C., Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_ (1992), “Participatory Development and the World Bank: Potential Directions for Change”, *World Bank Discussion Papers*, N° 183, Washington D.C. Banco Mundial.
- Boeninger, Edgardo (1993), “Coordinación y coherencia en la acción del gobierno. Algunas propuestas a partir de la experiencia”, *Documento interno*, Secretaría General de la Presidencia, Santiago de Chile, noviembre.
- Briones, Guillermo, “La evaluación interactiva”, Santiago de Chile, *Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE)*, (s/f).
- Buchanan, J.M. (1968), “An Economist’s Approach to Scientific Politics”, en M. Parsons, (ed), *Perspective in the Study of Politics*, Rand Mc Nally, Chicago.
- CEPAL (1996), “Descentralización fiscal en América Latina”, *Notas sobre la economía y el desarrollo N° 596*, Santiago de Chile, octubre.
- Cohen, Daniel (2002), “La fin du conflict droite-gauche”, *Le Monde*, abril.
- Cohen, Michael, James March y Johan Olsen, (1972), “A Garbage Can Model of Organizational Choice”, *Administrative Science Quarterly* 17, March.
- Deutsch, Karl (1966), *The Nerves of Government*, The Free Press, New York.
- Downs, Anthony, (1972), “Up and Down with Ecology – The “Issue-Attention Cycle”. *The Public Interest* 28.

- Frohmann, Alicia, (2003), “Consultas con la sociedad civil sobre negociaciones comerciales: el caso de Chile, *Ponencia en Seminario*, BID, Milán.
- Gobierno de Nueva Zelanda (1992), “The Policy Advice Initiative: Opportunities for Management”, State Service Commission.
- Heclo, Hugo, (2000), “Campaigning and Governing: a Conspectus”, en Norman Omstein y Thomas Mann, editors, *The Permanent Campaign and its Future*, Washington, American Enterprise Institute – The Brookings Institution.
- Jenkins-Smith, Hank y P.A. Sabatier (1993), “The Study of the Public Policy Process”, en Paul A. Sabatier y Hank C. Jenkins-Smith (eds) *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, CO, Westview Press.
- Johnson, Erik, (1966) “Cómo funcionan los institutos de políticas”, *Reforma Económica* N° 3, Revista editada por el CIPE, de Washington D.C.
- Kaufmann, Herbert, (1976), “Are Governmental Organizations Immortal?“, *Brooking Institution*, Washington D.C.
- Kingdom, John, (1995), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Harper Collins, New York.
- Lahera, Eugenio, (2003), *Intrroducción a las políticas públicas*, Colección Brevarios No 538, Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_, (1992), “Un sector público con entrada y salida”, *El Diario*, Santiago de Chile, 29 de mayo.
- Lahera, Eugenio y Mabel Cabezas (2000), “Governance and Institutional Development of the Chilean Economy, *Journal of International Development* 12.
- Majone, Ginadomenico, (1997), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Medellín, Pedro, (2003), “La política en los procesos de estructuración de las políticas públicas en Colombia, *documento de trabajo*, Bogotá.
- Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), (1988), “Organizações Sociais”, Brasília.
- Nelson, Robert, (1987), “The Economics Profession and the Making of Public Policy”, *Journal of Economic Literature*, Volumen 25, March.
- Nonell, Rosa, (1987), “Estructuras de concertación económica: una aproximación metodológica conceptual”, *Cuadernos de Economía* vol. 15, N° 45, Barcelona, mayo/agosto.
- Olson, Mancurs, (1965), *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Mass. Harvard University Press.
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), (1996), *Building Policy Coherence. Tools and Tensions*”, *Public Management Occasional Papers* N° 12, Paris.
- Paul, Samuel, (1994), “Does Voice Matter? For Public Accountability, Yes”, *Policy Research Working Paper* N° 1388, Washington, D.C., Banco Mundial, diciembre.
- Pizarro, Eduardo, (1995), “La comisión para la reforma de los partidos”, *Análisis político* N° 26, Santa Fé de Bogotá, septiembre/diciembre.
- Rawls, John, (1971), *A Theory of Justice*. Traducido al español por el FCE, en 1979; la 3ra. Edición es del año 2000, y Rawls John (2000), *Collected Papers* Harvard.
- Rodríguez, Angela, (2003), “De la ficha CAS al Programa Chile Solidario”, Tesis de pre-grado, Universidad de Los Lagos, Santiago.
- Saint Paul, Guilles, (2000), “The New Political Economy: Recent Books by Allen Drazen and by Torsten Persson and Guido Tabellini”, *Journal of Economic Literature* vol. XXXVIII, December.
- Schick, Allen, (1998), “Why Most Developing Countries Should not try New Zealand’s Reforms”, *The World Bank Research Observer*, vol. 13, N° 1, February.
- Sen, Amartya, (1998), “The Possibility of Social Choice”, *The American Economic Review*, vol. 89, No 3.
- Tironi, Luis F., (1993), Para el caso de Estados Unidos véase (1995), “Putting customers first ’95. Standards for Serving the American People”, *National Performance Review*, Washington, D.C. October. Treasury Board of Canada, (1995), *Quality Services, Measuring Client Satisfaction*, Ottawa, October. Winkler, Donald, (1994), *The Design and Administration of Intergovernmental Transfers. Fiscal Decentralization in Latin America*”, *World Bank Discussion Papers* N° 235, Washington, D.C. Banco Mundial, julio.



Serie

CEPAL

políticas sociales

### Números publicados

- Andrés Necochea, La postcrisis: ¿una coyuntura favorable para la vivienda de los pobres? (LC/L.777), septiembre de 1993.
- Ignacio Irrázaval, El impacto redistributivo del gasto social: una revisión metodológica de estudios latinoamericanos (LC/L.812), enero de 1994.
- Cristián Cox, Las políticas de los noventa para el sistema escolar (LC/L.815), febrero de 1994.
- Aldo Solari, La desigualdad educativa: problemas y políticas (LC/L.851), agosto de 1994.
- Ernesto Miranda, Cobertura, eficiencia y equidad en el área de salud en América Latina (LC/L.864), octubre de 1994.
- Gastón Labadie y otros, Instituciones de asistencia médica colectiva en el Uruguay: regulación y desempeño (LC/L.867), diciembre de 1994.
- María Herminia Tavares, Federalismo y políticas sociales (LC/L.898), mayo de 1995.
- Ernesto Schiefelbein y otros, Calidad y equidad de la educación media en Chile: rezagos estructurales y criterios emergentes (LC/L.923), noviembre de 1995.
- Pascual Gerstenfeld y otros, Variables extrapedagógicas y equidad en la educación media: hogar, subjetividad y cultura escolar (LC/L.924), diciembre de 1995.
- John Durston y otros, Educación secundaria y oportunidades de empleo e ingreso en Chile (LC/L.925), diciembre de 1995.
- Rolando Franco y otros, Viabilidad económica e institucional de la reforma educativa en Chile (LC/L.926), diciembre de 1995.
- Jorge Katz y Ernesto Miranda, Reforma del sector salud, satisfacción del consumidor y contención de costos (LC/L.927), diciembre de 1995.
- Ana Sojo, Reformas en la gestión de la salud pública en Chile (LC/L.933), marzo de 1996.
- Gert Rosenthal y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen I, (LC/L.996), noviembre de 1996.
- Eduardo Bascuñán y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen II, (LC/L.996/Add.1), diciembre de 1996.
- Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y Santiago González Cravino, Aspectos sociales de la integración, Volumen III, (LC/L.996/Add.2), diciembre de 1997.
- Armando Di Filippo y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen IV, (LC/L.996/Add.3), diciembre de 1997.
- Iván Jaramillo y otros, Las reformas sociales en acción: salud (LC/L.997), noviembre de 1996.
- Amalia Anaya y otros, Las reformas sociales en acción: educación (LC/L.1000), diciembre de 1996.
- Luis Maira y Sergio Molina, Las reformas sociales en acción: Experiencias ministeriales (LC/L.1025), mayo de 1997.
- Gustavo Demarco y otros, Las reformas sociales en acción: Seguridad social (LC/L.1054), agosto de 1997.
- Francisco León y otros, Las reformas sociales en acción: Empleo (LC/L.1056), agosto de 1997.
- Alberto Etchegaray y otros, Las reformas sociales en acción: Vivienda (LC/L.1057), septiembre de 1997.
- Irma Arriagada, Políticas sociales, familia y trabajo en la América Latina de fin de siglo (LC/L.1058), septiembre de 1997.
- Arturo León, Las encuestas de hogares como fuentes de información para el análisis de la educación y sus vínculos con el bienestar y la equidad (LC/L.1111), mayo de 1998. zzz
- Rolando Franco y otros, Social Policies and Socioeconomic Indicators for Transitional Economies (LC/L.1112), mayo de 1998.
- Roberto Martínez Nogueira, Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico (LC/L.1113), mayo de 1998. zzz
- Gestión de Programas Sociales en América Latina, Volumen I (LC/L.1114), mayo de 1998. zzz Metodología para el análisis de la gestión de Programas Sociales, Volumen II (LC/L.1114/Add.1), mayo de 1998. zzz
- Rolando Franco y otros, Las reformas sociales en acción: La perspectiva macro (LC/L.1118), junio de 1998. zzz
- Ana Sojo, Hacia unas nuevas reglas del juego: Los compromisos de gestión en salud de Costa Rica desde una perspectiva comparativa (LC/L.1135), julio de 1998. zzz
- John Durston, Juventud y desarrollo rural: Marco conceptual y contextual (LC/L.1146), octubre de 1998. zzz
- Carlos Reyna y Eduardo Toche, La inseguridad en el Perú (LC/L.1176), marzo de 1999. zzz
- John Durston, Construyendo capital social comunitario. Una experiencia de empoderamiento rural en Guatemala (LC/L.1177), marzo de 1999. zzz
- Marcela Weintraub y otras, Reforma sectorial y mercado de trabajo. El caso de las enfermeras en Santiago de Chile (LC/L.1190), abril de 1999.
- Irma Arriagada y Lorena Godoy, Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: Diagnóstico y políticas en los años noventa (LC/L.1179-P), Número de venta: S.99.II.G.24 (US\$ 10.00), agosto de 1999. zzz

- CEPAL PNUD BID FLACSO, América Latina y las crisis (LC/L.1239-P), Número de venta: S.00.II.G.03 (US\$10.00), diciembre de 1999. [zzz](#)
- Martín Hopenhayn y otros, Criterios básicos para una política de prevención y control de drogas en Chile (LC/L.1247-P), Número de venta: S.99.II.G.49 (US\$ 10.00), noviembre de 1999. [zzz](#)
- Arturo León, Desempeño macroeconómico y su impacto en la pobreza: análisis de algunos escenarios en el caso de Honduras (LC/L.1248-P), Número de venta S.00.II.G.27 (US\$10.00), enero de 2000. [zzz](#)
- Carmelo Mesa-Lago, Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI (LC/L.1249-P), Número de venta: S.00.II.G.5 (US\$ 10.00), enero de 2000. [zzz](#)
- Francisco León y otros, Modernización y comercio exterior de los servicios de salud/Modernization and Foreign Trade in the Health Services (LC/L.1250-P) Número de venta S.00.II.G.40/E.00.II.G.40 (US\$ 10.00), marzo de 2000. [zzz](#)
- John Durston, ¿Qué es el capital social comunitario? (LC/L.1400-P), Número de venta S.00.II.G.38 (US\$ 10.00), julio de 2000. [zzz](#)
- Ana Sojo, Reformas de gestión en salud en América Latina: los cuasimercados de Colombia, Argentina, Chile y Costa Rica (LC/L.1403-P), Número de venta S.00.II.G.69 (US\$10.00), julio de 2000. [zzz](#)
- Domingo M. Rivarola, La reforma educativa en el Paraguay (LC/L.1423-P), Número de venta S.00.II.G.96 (US\$ 10.00), septiembre de 2000. [zzz](#)
- Irma Arriagada y Martín Hopenhayn, Producción, tráfico y consumo de drogas en América Latina (LC/L.1431-P), Número de venta S.00.II.G.105 (US\$10.00), octubre de 2000. [zzz](#)
- ¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos, 4 volúmenes: Volumen I: Ernesto Cohen y otros, La búsqueda de la eficiencia (LC/L.1432-P), Número de venta S.00.II.106 (US\$10.00), octubre de 2000. [zzz](#) Volumen II: Sergio Martinic y otros, Reformas sectoriales y grupos de interés (LC/L.1432/Add.1-P), Número de venta S.00.II.G.110 (US\$10.00), noviembre de 2000. [zzz](#) Volumen III: Antonio Sancho y otros, Una mirada comparativa (LC/L.1432/Add.2-P), Número de venta S.01.II.G.4 (US\$10.00), febrero de 2001. [zzz](#) Volumen IV: Silvia Montoya y otros, Una mirada comparativa: Argentina y Brasil (LC/L.1432/Add.3-P), Número de venta S.01.II.G.25 (US\$10.00), marzo de 2001. [zzz](#)
- Lucía Dammert, Violencia criminal y seguridad pública en América Latina: la situación en Argentina (LC/L.1439-P), Número de venta S.00.II.G-125 (US\$10.00), noviembre de 2000. [zzz](#)
- Eduardo López Regonesi, Reflexiones acerca de la seguridad ciudadana en Chile: visiones y propuestas para el diseño de una política (LC/L.1451-P), Número de venta S.00.II.G.126 (US\$10.00), noviembre 2000. [zzz](#)
- Ernesto Cohen y otros, Los desafíos de la reforma del Estado en los programas sociales: tres estudios de caso (LC/L.1469-P), Número de venta S.01.II.G.26 (US\$10.00), enero de 2001. [zzz](#)
- Ernesto Cohen y otros, Gestión de programas sociales en América Latina: análisis de casos, 5 volúmenes: Volumen I: Proyecto Joven de Argentina (LC/L.1470-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [zzz](#) Volumen II: El Programa Nacional de Enfermedades Sexualmente Transmisibles (DST) y Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA) de Brasil (LC/L.1470/Add.1-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [zzz](#) Volumen III: El Programa de Restaurantes Escolares Comunitarios de Medellín, Colombia (LC/L.1470/Add.2-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [zzz](#) Volumen IV: El Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa de Chile (LC/L.1470/Add.3-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [zzz](#) Volumen V: El Programa de Inversión Social en Paraguay (LC/L.1470/Add.3-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [zzz](#)
- Martín Hopenhayn y Alvaro Bello, Discriminación étnico-racial y xenofobia en América Latina y el Caribe.(LC/L.1546), Número de venta S.01.II.G.87 (US\$10.00), mayo de 2001. [zzz](#)
- Francisco Pilotti, Globalización y Convención sobre los Derechos del Niño: el contexto del texto (LC/L.1522-P), Número de venta S.01.II.G.65 (US\$ 10.00), marzo de 2001. [zzz](#)
- John Durston, Capacitación microempresarial de jóvenes rurales indígenas en Chile (LC/L. 1566-P), Número de venta S.01.II.G.112 (US\$ 10.00), julio de 2001. [zzz](#)
- Agustín Escobar Latapí, Nuevos modelos económicos: ¿nuevos sistemas de movilidad social? (LC/L.1574-P), Número de venta S.01.II.G.117 (US\$ 10.00), julio de 2001. [zzz](#)
- Carlos Filgueira, La actualidad de viejas temáticas: sobre los estudios de clase, estratificación y movilidad social en América Latina (LC/L 1582-P), Número de venta S.01.II.G.125 (US\$ 10.00), julio de 2001. [zzz](#)
- Arturo León, Javier Martínez B., La estratificación social chilena hacia fines del siglo XX (LC/L.1584-P), Número de venta S.01.II.G.127 (US\$ 10.00), agosto de 2001. [zzz](#)
- Ibán de Rementería, Prevenir en drogas: paradigmas, conceptos y criterios de intervención (LC/L. 1596-P), Número de venta S.01.II.G.137 (US\$ 10.00), septiembre de 2001. [zzz](#)
- Carmen Artigas, El aporte de las Naciones Unidas a la globalización de la ética. Revisión de algunas oportunidades. (LC/L. 1597-P), Número de venta: S.01.II.G.138 (US\$ 10.00), septiembre de 2001. [zzz](#)

- John Durston, Capital social y políticas públicas en Chile. Investigaciones recientes. Volumen I, (LC/L. 1606-P), Número de venta: S.01.II.G.147 (US\$ 10.00), octubre de 2001 y Volumen II, (LC/L.1606/Add.1-P), Número de venta: S.01.II.G.148 (US\$ 10.00), octubre de 2001. [zzz](#)
- Manuel Antonio Garretón, Cambios sociales, actores y acción colectiva en América Latina. (LC/L. 1608-P), Número de venta: S.01.II.G.150 (US\$ 10.00), octubre de 2001. [zzz](#)
- Irma Arriagada, Familias latinoamericanas. Diagnóstico y políticas públicas en los inicios del nuevo siglo. (LC/L. 1652-P), Número de venta: S.01.II.G.189 (US\$ 10.00), diciembre de 2001 [zzz](#)
- John Durston y Francisca Miranda, Experiencias y metodología de la investigación participativa. (LC/L.1715-P), Número de venta: S.02.IIG.26 (US\$ 10.00), marzo de 2002. [zzz](#)
- Manuel Mora y Araujo, La estructura social argentina. Evidencias y conjeturas acerca de la estratificación social, (LC/L 1772-P), Número de venta: S.02.IIG.85 (US\$ 10.00), septiembre de 2002. [zzz](#)
- Lena Lavinas y Francisco León, Empleo femenino no Brasil: mudanças institucionais e novas inserções no mercado de trabalho, Volumen I (LC/L.1776-P), Número de venta S.02.IIG.90 (US\$ 10.00), agosto de 2002 y Volumen II, (LC/L.1776/Add.1-P) Número de venta S.02.IIG.91 (US\$ 10.00), septiembre de 2002. [zzz](#)
- Martín Hopenhayn, Prevenir en drogas: enfoques integrales y contextos culturales para alimentar buenas prácticas, (LC/L.1789-P), Número de venta: S.02.II.G.103 (US\$ 10.00), octubre de 2002. [zzz](#)
- Fabián Repetto, Autoridad Social en Argentina. Aspectos político-institucionales que dificultan su construcción. (LC/L.1853-P), Número de venta: S.03.II.G.21, (US\$ 10.00), febrero de 2003. [zzz](#)
- Daniel Duhart y John Durston, Formación y pérdida de capital social comunitario mapuche. Cultura, clientelismo y empoderamiento en dos comunidades, 1999–2002. (LC/1858-P), Número de venta: S.03.II.G.30, (US\$ 10.00), febrero de 2003. [zzz](#)
- Vilmar E. Farias, Reformas institucionales y coordinación gubernamental en la política de protección social de Brasil, (LC/L.1869-P), Número de venta: S.03.II.G.38, (US\$ 10.00), marzo de 2003. [zzz](#)
- Ernesto Aranibar Quiroga, Creación, desempeño y eliminación del Ministerio de Desarrollo Humano en Bolivia, (LC/L.1894-P), Número de venta: S.03.II.G.54, (US\$ 10.00), mayo de 2003. [zzz](#)
- Gabriel Kessler y Vicente Espinoza, Movilidad social y trayectorias ocupacionales en Argentina: rupturas y algunas paradojas del caso de Buenos Aires, LC/L. 1895-P), Número de venta: S.03.II.G.55, (US\$ 10.00), mayo de 2003. [zzz](#)
- Francisca Miranda y Evelyn Mozó, Capital social, estrategias individuales y colectivas: el impacto de programas públicos en tres comunidades campesinas de Chile, (LC/L.1896-P), Número de venta: S.03.II.G.53, (US\$ 10.00), mayo de 2003. [zzz](#)
- Alejandro Portes y Kelly Hoffman, Las estructuras de clase en América Latina: composición y cambios durante la época neoliberal, (LC/L.1902-P), Número de venta: S.03.II.G.61, (US\$ 10.00), mayo de 2003. [zzz](#)
- José Bengoa, Relaciones y arreglos políticos y jurídicos entre los estados y los pueblos indígenas en América Latina en la última década, (LC/L.1925-P), Número de venta: S.03.II.G.82, (US\$ 10.00), agosto de 2003. [zzz](#)
- Sara Gordon R., Ciudadanía y derechos sociales. ¿Criterios distributivos?, (LC/L.1932-P), Número de venta: S.03.II.G.91, (US\$ 10.00), julio de 2003. [zzz](#)
- Sergio Molina, Autoridad social en Chile: un aporte al debate (LC/L.1970-P), Número de venta: S.03.II.G.126, (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [zzz](#)
- Carmen Artigas, “La incorporación del concepto de derechos económicos sociales y culturales al trabajo de la CEPAL”, (LC/L.1964-P), Número de venta S.03.II.G.123, (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [zzz](#)
- José Luis Sáez, “Economía y democracia. Los casos de Chile y México”, (LC/L-1978-P), Número de venta: S.03.II.G.137, (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [zzz](#)
- Irma Arriagada y Francisca Miranda (compiladoras), “Capital social de los y las jóvenes. Propuestas para programas y proyectos”, Volúmen I. LC/L.1988-P), Número de venta: S.03.II.G.149, (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [zzz](#)
- Volúmen II. LC/L.1988/Add.1-P), Número de venta: S.03.II.G.150, (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [zzz](#)
- Luz Marina Quiroga, Pablo Villatoro, “Tecnologías de información y comunicaciones: su impacto en la política de drogas en Chile”. Extracto del informe final CEPAL, CONACE”, (LC/L.1989-P), Número de venta: S.03.II.G.151, (US\$ 10.00), noviembre de 2003. [zzz](#)
- Rodrigo Valenzuela Fernández, Inequidad, ciudadanía y pueblos indígenas en Chile, (LC/L.2006-P), Número de venta: S.03.II.G.167, (US\$ 10.00), noviembre de 2003. [zzz](#)
- Sary Montero y Manuel Barahona, “La estrategia de lucha contra la pobreza en Costa Rica. Institucionalidad–Financiamiento–Políticas–Programas, (LC/L.2009-P), Número de venta: S.03.II.G.170, (US\$ 10.00), noviembre de 2003. [zzz](#)
- Sandra Pizsk y Manuel Barahona, Aproximaciones y desencuentros en la configuración de una autoridad social en Costa Rica: relato e interpretación de una reforma inconclusa, (LC/L.2027-P), Número de venta: S.03.II.G.191, (US\$ 10.00), diciembre de 2003. [zzz](#)
- Ernesto Cohen, Rodrigo Martínez, Pedro Donoso y Freddy Aguirre, “Localización de infraestructura educativa para localidades urbanas de la Provincia de Buenos Aires”, (LC/L.2032-P), Número de venta: S.03.II.G.194, (US\$ 10.00), diciembre de 2003. [zzz](#)



Juan Pablo Pérez Saínz, Katherine Andrade-Eekhoff, Santiago Bustos y Michael Herradora, “El orden social ante la globalización: Procesos estratificadores en Centroamérica durante la década de los noventa”, (LC/L.2037-P), Número de venta: S.03.II.G.203, (US\$ 10.00), diciembre de 2003. zzz

Carmen Artigas, “La reducción de la oferta de drogas. Introducción a algunos instrumentos internacionales”, (LC/L.2044-P), Número de venta: S.03.II.G.207, (US\$ 10.00), diciembre de 2003. zzz

Roberto Borges Martins, “Desigualdades raciais et políticas de inclusão racial: um sumário da experiência brasileira recente”, (LC/L.2082-P), Número de venta: S.04.II.G.22, (US\$ 10.00), abril de 2004. Roberto Borge [REDACTED]  
 “Desigualdades raciales y políticas de inclusión racial; resumen de la experiencia brasileña reciente”, (LC/L.2082-P), Número de venta: S.04.II.G.22, (US\$ 10.00), marzo de 2004.. zzz

Rodrigo Valenzuela Fernández, “Inequidad y pueblos indígenas en Bolivia. (LC/L. 2089-P), Número de venta: S.04.II.G.27, (US\$ 10.00), marzo de 2004. zzz

Laura Golbert, “¿Derecho a la inclusión o paz social ? El Programa para Jefes/as de Hogares Desocupados”. (LC/L. 2092-P), Número de venta: S.04.II.G.30, (US\$ 10.00), abril de 2004. zzz

Pablo Vinocur y Leopoldo Halperini, “Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa” (LC/L.2107-P), Número de venta: S.04.II.G.59, (US\$ 10.00), abril de 2004. zzz

Alfredo Sarmiento Gómez, “La institucionalidad social en Colombia: la búsqueda de una descentralización con centro”, (LC/L. 2122-P), Número de venta: S.04.II.G.51, (US\$ 10.00), mayo de 2004. zzz

Pablo Villatoro, “Los programas de reducción de la pobreza en América Latina. Un análisis de cinco experiencias.” (LC/L.2133-P), Número de venta: S.04.II.G.62, (US\$ 10.00), mayo de 2004. zzz

Arturo León, Rodrigo Martínez, Ernesto Espíndola y Alejandro Schejtman, “Pobreza, hambre y seguridad alimentaria en Centroamérica y Panamá”, (LC/L.2134-P), Número de venta: S.04.II.G.63, (US\$ 10.00), mayo de 2004. zzz

Nelson do Valle Silva, “Cambios sociales y estratificación en el Brasil contemporáneo (1945-1999)” (LC/L.2163-P), Número de venta: S.04.II.G.91, (US\$ 10.00), julio de 2004. zzz

Gisela Zaremberg, “Alpargatas y libros: un análisis comparado de los estilos de gestión social del Consejo Provincial de la Mujer (Provincia de Buenos Aires, Argentina) y el Servicio Nacional de la Mujer (Chile)”, (LC/L.2164-P), Número de venta: S.04.II.G.92, (US\$ 10.00), julio de 2004. zzz

Jorge Lanzaro, “La reforma educativa en Uruguay (1995-2000): virtudes y problemas de una iniciativa heterodoxa”, (LC/L.2166-P), Número de venta: S.04.II.G.95, (US\$ 10.00), julio de 2004. zzz

Carlos Barba Solano, “Régimen de bienestar y reforma social en México”, (LC/L.2168-P), Número de venta: S.04.II.G.97, (US\$ 10.00), julio de 2004. zzz

Pedro Medellín Torres, “La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad”, (LC/L.2170-P), Número de venta: S.04.II.G.99, (US\$ 10.00), julio de 2004. zzz

Carlos Sojo, “Líneas de tensión: gestión política de la reforma económica. El Instituto Costarricense de Electricidad, ICE y la privatización de empresas públicas”, (LC/L.2173-P), Número de venta: S.04.II.G.101, (US\$ 10.00), julio de 2004. zzz

Eugenio Lahera P., “Política y políticas públicas”, (LC/L.2176-P), Número de venta: S.04.II.G.103, (US\$ 10.00), agosto de 2004. zzz

---

El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@eclac.cl.

■ Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre: .....
Actividad:.....
Dirección: .....
Código postal, ciudad, país: .....
Tel.:..... Fax:..... E.mail:.....

## **Descripción de algunas políticas públicas de seguridad diseñadas y ejecutadas en la Provincia de Santa Fe.**

### **SEGURIDAD**

La Secretaría de Seguridad Pública del Ministerio de Seguridad es una vasta área que contempla varias líneas de acción vinculadas con la prevención y la persecución del delito en la sociedad.

Entre sus principales funciones está formular objetivos y políticas tendientes a preservar la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías en un marco de plena vigencia de las instituciones del sistema democrático.

Bajo su ala se gestiona la Policía de Provincia de Santa Fe y una serie de ejes y programas que tienen que ver con la prevención de situaciones de violencia en la sociedad, la desconcentración de trámites no penales de las comisarías, el control de armas de fuego, la formación del personal policial y la seguridad privada, entre muchos otros más.

Instituto de Seguridad Pública (ISeP)

Centros Territoriales de Denuncias

OJO: Central de Información Criminal Operativa

Reempadronamiento Personal Policial

Comisión de Salud y Seguridad en el Trabajo

Programa Vínculos

Policía de la Provincia

Emergencias 911 y videovigilancia

Seguridad privada

Control de armas

Fuente: <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/93821>

## CENTROS TERRITORIALES DE DENUNCIAS

Los Centros Territoriales de Denuncias son organismos de la administración pública provincial que gestionan un sistema de atención, orientación y recepción de denuncias relativas a hechos delictivos o contravenciones en el marco de faltas provinciales.

Los mismos son atendidos por jóvenes abogados recientemente recibidos y trabajan en forma coordinada con los Centros de Orientación para Víctimas de Delitos y otras organizaciones relacionadas, según corresponda. El objetivo es el de contribuir al abordaje oportuno de denuncias por hechos ilícitos, contravenciones, u otros trámites y certificaciones; descomprimiendo de esta manera el trabajo de las comisarías.



Todas las denuncias o trámites que se realizan en los centros son enviados automáticamente, vía online, a la sede de cada una de las fiscalías correspondientes.

La provincia cuenta con un total de 24 centros territoriales de denuncias en todo el territorio ubicados en las localidades de Armstrong, Chañar Ladeado, Coronda, Fray Luis Beltrán, Funes, Frontera, Pérez, Rafaela, Reconquista, Recreo, Rosario, Roldan, Santa Fe, San José del Rincón, Sunchales, Villa Gobernador Gálvez y Venado Tuerto

**Centros habilitados**

**Denuncias y trámites**

**Funcionamiento**

Fuente: [https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/198367/\(subtema\)/93821](https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/198367/(subtema)/93821)

## **OJO: CENTRAL DE INFORMACIÓN CRIMINAL OPERATIVA.**

El Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe puso en funcionamiento el OJO. Se trata de la primera central de Información Criminal Operativa del país y de América Latina, con sede en la ciudad de Rosario. La inversión destinada para su creación rondó los 100 millones de pesos, incluyendo el software para la predicción del delito que se encuentra en proceso de licitación.

La central OJO es un órgano técnico - policial del Ministerio de Seguridad en el cual conviven tres áreas fundamentales: la Central de Análisis Temático (CAT), integrada por analistas técnicos del Ministerio; la Central de Información Criminal Operativa (CICO), que se trata de un nuevo destino policial conformado por el Gabinete de Análisis Criminal y el Centro de Comando y Control Operativo; y la tercera área es la Sala i2, al servicio de las investigaciones efectuadas por el Ministerio Público de la Acusación.

Entre sus funciones se destacan por un lado el análisis permanente y en tiempo real de los mapas delictivos e indicadores de violencia a nivel provincial; y por otro, el ordenamiento y orientación inteligente de la actividad policial, con foco en la estrategia de prevención a través del Plan de Prevención Policial del Delito Urbano por Capas (P3DUC) /Plan de Cuadrículas, implementado en las grandes ciudades de la provincia.

En términos de conducción política de la Seguridad, la Central OJO concentra actividades de reunión de información, análisis criminal, diseño operacional y evaluación de resultados a través de la metodología de Rendición de Cuentas; fortaleciendo la relación entre los niveles de decisión político estratégico y la planificación policial de nivel táctico -operativa, en el marco de la Política de Seguridad Ciudadana fijada por el Gobierno de la Provincia de Santa Fe.

Fuente: [https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/217565/\(subtema\)/93821](https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/217565/(subtema)/93821)

## **PROGRAMA VINCULOS**

El Ministerio de Seguridad puso en marcha el Programa “Vínculos para la prevención social de la violencia y el delito en gobiernos locales”, con el fin de fortalecer las políticas de prevención en materia de seguridad pública con los municipios y comunas.

Vínculos busca concretar el involucramiento de los actores públicos y privados en la problemática de la seguridad democrática, con la participación directa de la ciudadanía, a fin de elaborar y realizar programas locales.

El programa está destinado a los municipios y comunas de la provincia y mesas de gestión de los barrios incluidos en el Plan Abre que adhieran a la convocatoria. También pueden participar Organizaciones No Gubernamentales, Clubes o Asociaciones Civiles debidamente acreditadas.

El desarrollo del programa propone el diseño de un proyecto que se enmarque en alguna de las líneas de trabajo propuestas, así como en la metodología (diagnóstico participativo con interacción entre los agentes estatales y la sociedad civil, elaboración de un proyecto basado en los objetivos propuestos de manera colectiva) y por último, el apoyo económico por parte del gobierno para llevar a cabo el proyecto. Se prevé también la realización de encuentros regionales para la evaluación en común de los proyectos y su impacto en el territorio.

### **Convocatoria 2019**

Las líneas de trabajo propuestas para esta edición serán las siguientes:

- 1- Infraestructura urbana para la prevención de las violencias
- 2- Infraestructura social para la inclusión y la formación 3-
- Infraestructura tecnológica para el control (videovigilancia) 4-
- Infraestructura comunitaria para la participación y la convivencia

### **Para participar**

Durante el mes de enero del 2019 se habilitará la presentación de proyectos a través del portal de autogestión para la realización del trámite online.

Debe contar con una conexión a Internet y clave fiscal nivel 3 para realizar el trámite a través del [portal de autogestión provincial](#).

### **Formularios relacionados:**

[Anexos I y II - Videovigilancia Vínculos 2018](#)

### **Rendición de cuentas**

Para la rendición de los fondos otorgados por el programa Vínculos, deberá presentarse la siguiente documentación en papel:

[Formulario - Memoria de Proyecto](#)

[Formulario - Relación de Gastos SF 03](#)

[Formulario - Balance de Inversión SF 04](#)

Comprobantes originales de gastos, ordenados conforme al formulario de Relación de Gastos SF 03

La documentación deberá ser entregada en la Dirección General de Administración del Ministerio de Seguridad, en la oficina de Rendición de Cuentas (Primera Junta 2823, ciudad de Santa Fe). Además, deberá enviarse por correo electrónico el registro fotográfico correspondiente, especificando el nombre del proyecto al que pertenece. Tendrá que incluir el cartel de obra que se encuentre instalado en los proyectos de construcción, puesta en valor o mejora de espacios públicos abiertos o cerrados, paseos públicos, espacios deportivos y obras de iluminación.

Fuente: [https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/157505/\(subtema\)/93821](https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/157505/(subtema)/93821)

## **POLICIA DE LA PROVINCIA**

La Policía de la Provincia de Santa Fe es una institución con 150 años de historia, y es uno de los vértices de la política de seguridad democrática que lleva adelante el Gobierno de Santa Fe, a través del Ministerio de Seguridad.

Tiene a su cargo el mantenimiento del orden público y la paz social, actúa como auxiliar permanente de la administración de justicia y ejerce por sí las funciones que las leyes, decretos y reglamentos establecen para resguardar la vida, los bienes y otros derechos de la población.

La fuerza desempeña sus funciones en todo el territorio de la provincia, a excepción de aquellos lugares sujetos exclusivamente a la jurisdicción militar o federal o de otra policía de seguridad.

Desde sus orígenes, la fuerza policial estaba organizada en una jefatura provincial y 19 unidades regionales, una por departamento, donde se concentraban todas las decisiones.

Con la puesta en marcha del Plan de Seguridad Democrática en la provincia, el gobierno encaró una transformación del servicio de seguridad que implica la reorganización de la tradicional estructura policial – de ahora en más denominada Policía de Seguridad–, y la creación de cuatro estructuras de carácter provincial: Policía Comunitaria, Policía de Investigaciones (PDI), Policía de Seguridad Vial (PSV) y Policía de Acción Táctica (PAT).

**Policía de Seguridad**

**Policía de Investigaciones**

**Policía de Seguridad Vial**

**Policía de Acción Táctica**

**Policía Comunitaria**

Fuente: [https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/193482/\(subtema\)/93821](https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/193482/(subtema)/93821)

## **EMERGENCIAS 911 Y VIDEOVIGILANCIA**

La provincia de Santa Fe cuenta con un sistema integrado para la atención de emergencias y prevención del delito que está bajo la conducción del Ministerio de Seguridad, compuesto fundamentalmente por el Sistema de Atención a las Emergencias 911 y el Sistema Provincial de Videovigilancia.

Las 600 cámaras instaladas en los dos principales centros urbanos de la provincia cuentan con dos modernos centros de monitoreo que están conectados con la plataforma del 911, constituyéndose como herramientas indispensables para una política de seguridad pública.

Por también, en el marco de la ley N° 13.297 de Emergencia en Materia de Seguridad, se viene implementando el Plan de Apoyo e Inversión para municipios y comunas de la provincia para la adquisición de cámaras de videovigilancia o ampliación de sistemas existentes.

Emergencias 911 y Videovigilancia

**Videovigilancia**

**Emergencia 911**

