REVISTA
ESTADO, GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA

Violencia, Crimen y Seguridad: Trayectoria y Alcances de las Políticas Públicas

Vol.21 | Nº41

2023

FACULTAD DE GOBIERNO
UNIVERSIDAD DE CHILE

REVISTA
ESTADO, GOBIERNO, GESTIÓN PÚBLICA

Violencia, Crimen y Seguridad: Trayectoria y Alcances de las Políticas Públicas

Vol.21 | Nº41

2023

ISSN impreso: 0717-8980
ISSN en línea: 0717-6759

TABLA DE CONTENIDO

EDITORIAL

Violencia, crimen y seguridad: trayectoria y alcances de las políticas públicas 7-13

Alejandra Luneke

ARTÍCULOS DOSSIER TEMÁTICO

Caracterización del microtráfico de drogas en la Región Metropolitana 14-38

César Valenzuela Maass

Implicancias de la violencia para la gobernanza carcelaria: Estudio de caso en el Centro de Cumplimiento Penitenciario Colina II 39-65

Alejandro Arévalo Sarce

La construcción social de la seguridad democrática El caso del "Programa Integral de Protección Ciudadana" de la ciudad de Mar del Plata (2013-2015) 66-86

Belén Muñiz

ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN LIBRE

Presidentes débiles y ministras presentes: La representación de género en los gabinetes de América Latina 1999-2019 90-113

Anabella Molina

Una mirada multinivel sobre el ministerio de desarrollo social en la Provincia de Buenos Aires y la República de Argentina (2015-2019) 114-144

Agustín Ezequiel Zuccaro

Chile: distribución de recursos del fondo nacional de desarrollo regional y elección directa de consejeros regionales 145-169

Exequiel Gaete Pavez

Efectos multinivel de los conflictos socio-territoriales en la política hídrica: una década de crisis en el Aconcagua. 170-195

Guillermo Piñones Aguilera

DOSSIER TEMÁTICO

EDITORIAL

Violencia, Crimen y Seguridad: Trayectorias y Alcances de las Políticas Públicas

Alejandra Luneke
Universidad Alberto Hurtado, Chile
gluneke@uahurtado.cl
https://orcid.org/0000-0002-6580-4582

La seguridad ha sido uno de los tópicos más abordados por las ciencias sociales, particularmente por la criminología y por los estudios de las políticas públicas (Almond & Van Erp, 2020). Entendida, como la ausencia de amenaza para la vida personal y para la coexistencia pacífica (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [UNDP], 2013), la seguridad ha sido foco de múltiples estudios que analizan tanto el problema del crimen y la violencia como la respuesta pública, el rol del Estado y otros agentes en el control del orden social.

Este acervo de conocimiento ha relevado los profundos cambios que ha experimentado la seguridad en el nivel global y su relación con el cambio del orden social experimentado por las sociedades occidentales. El fin de la guerra fría y de los regímenes autoritarios en occidente, produjeron un cambio radical en la ontología de la seguridad y de las agendas públicas. En las democracias neoliberales de fin de siglo los peligros/amenazas cambiaron, al mismo tiempo que los sujetos/objetos de protección/defensa y los agentes que la proveen.

En la actualidad las amenazas a las personas y a la coexistencia pacífica se sitúan principalmente dentro de las fronteras del Estado y se asocian más a la violencia criminal que a la guerra o a la violencia política. Como destacan Caldor y Sassen (2021), la violencia hoy no está fuera de las fronteras del Estado nación, se localiza en el seno de las ciudades y son los barrios los que se han convertido en los principales campos de batalla en el nivel global. La violencia urbana como amenaza a las personas, es el principal objeto de las políticas de seguridad pública y a partir de la década de 1970, en distintos territorios, esta violencia vinculada al fenómeno criminal ha experimentado reconfiguraciones relevantes. En el nivel global, uno de los hitos más relevantes ha sido la irrupción del crimen organizado asociado al mercado de las drogas uno de los fenómenos que explican el aumento de los delitos violentos en distintos países y ciudades. Con distintos niveles de intensidad e impacto, su desarrollo ha hecho de las ciudades territorios más violentos (Arias & Goldstein, 2010).

CC BY

De hecho, y como evidencian estudios recientes, los mercados ilícitos y especialmente los de tráfico de drogas han aumentado en distintas regiones y especialmente en América latina convirtiéndola en la región más violenta del mundo (Bergman, 2023). Estos han proliferado en los últimos años y se asocian al aumento de los homicidios y de patrones criminales más violentos (United Nations Office on Drugs and Crime [UNODC], 2023). Quienes han abordado este fenómeno, analizan cómo la debilidad de las instituciones democráticas y la corrupción de estas (Arias & Goldstein, 2010) producen gobernanzas criminales que llevan a que la respuesta sólo centrada en la sanción y en la cárcel sea insuficiente para gobernar el delito (Arias, 2017). La cárcel hoy se convierte en un espacio de comando del tráfico de drogas en los barrios, y desde los barrios, se organiza la vida intrapenitenciaria produciendo violencias encadenadas dentro/fuera de la cárcel (Lessing, 2017).

En este sentido, investigaciones recientes muestran que el crimen ha aumentado y se ha reorganizado en los territorios pese a que las políticas de "guerra contra las drogas" se han implementado desde mediados de los años 60 en distintos países bajo el impulso de Estados Unidos. Existe consenso en destacar que estas políticas se han focalizado en extender el uso de la sanción y de la cárcel produciendo hiperinflación de población carcelaria en el nivel global (Norman, 2023), sin capacidad de frenar el problema. Por el contrario, esta política ha generado el encarcelamiento de los más pobres y la estigmatización de territorios.

Como destaca Wacquant (2009), son los pobres los encarcelados en masa y los más perseguidos por la policía porque se han convertido en los sujetos peligrosos y riesgosos para la sociedad. Esto ha ocurrido en diferentes países del norte y sur global (Fassin, 2012; Jensen, 2020). También estudios en esta línea destacan que el Estado se ha convertido en un agente perverso, en tanto no se hace cargo de las causas económicas y sociales que estructuran la criminalidad y las políticas de seguridad han estigmatizado a los grupos considerados más riesgosos/peligrosos (Pearce, 2010).

Pero la respuesta pública contra la violencia y el crimen no sólo se ha desplegado a través de las políticas de "guerra contra las drogas" sino, que también, a través del modelo de gobernanza del crimen en las ciudades. Y es que, desde la década de 1970 en el norte global y a partir de fines de los 80 en el sur, el aumento del crimen común (robos, asaltos, hurtos, etc), y particularmente del temor al delito, llevó a las democracias neoliberales a construir una agenda de políticas públicas fundada en el enfoque de gobernanza pública, esto es, respuestas articuladas desde el Estado en cooperación de múltiples agentes (Shearing, 2001).

Este proceso de cambio muestra la transición de un modelo tradicional "estado-céntrico" a uno de "gobernanza nodal" con la pluralización de actores en la producción de la seguridad (Shearing & Wood, 2006). Distintos estudios

en este campo reflexionan sobre cómo bajo el concepto de "Co producción de la seguridad", la seguridad pública (security) dio paso a la seguridad ciudadana (safety) convirtiéndose en un instrumento político que viabiliza la defensa y protección de las personas frente al delito en la vida cotidiana. En este modelo (el de la seguridad ciudadana), "la comunidad" es un pivote central en la respuesta, pues la ciudadanía es llamada a hacerse cargo de las prácticas de auto protección y de tareas preventivas (Emerson, 2020; Gasper y Gomez, 2015).

La seguridad se convierte así en un sistema configurado por el binomio justicia/sanción y por el binomio seguridad/prevención (Garland, 2005) y se moviliza tanto a través de las instituciones policiales y del sistema de justicia, como a través de regímenes en los cuales participan gobiernos locales, comunidades, empresas privadas y organizaciones de la sociedad civil en tareas de prevención del delito (Shearing y Wood, 2003). Bajo esta nueva forma de gobernar el delito, la ciudadanía co produce la seguridad con el Estado y se convierte tanto en objeto de protección/defensa como instrumento/agente de protección. El Estado se convierte no en el foco de la defensa, sino que en un instrumento que se orienta a proteger a la comunidad (Carrión, 2008).

Si en el norte global, esta agenda fue impulsada principalmente por los gobiernos conservadores de Thatcher y Reagan, en el sur global, y particularmente en América latina, fue impulsada por las democracias neoliberales desde mediados de los años 80 (Sozzo, 2009). La seguridad ciudadana como concepto hizo posible alejarse de las prácticas y estrategias asociadas a la doctrina de la seguridad nacional propia de las dictaduras militares y generar una nueva narrativa de gobernar el crimen y la inseguridad en un contexto democrático (Trebilcock & Lunecke, 2019; Bonner, 2014).

Este proceso fue posible por el rol que tuvieron las agencias de cooperación internacional (Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, entre otras) en la región. Estas agencias promovieron las agendas basadas en enfoques preventivos y de participación ciudadana con más de 130 programas desarrollados desde 1990 (Aguirre & Muggah, 2017). Si bien sus resultados han sido escasamente analizados, el aumento del crimen y la violencia en la región en la postpandemia ha llevado a muchos gobiernos a retomar un enfoque más punitivista para controlar el delito (Luneke & Trebilcock, 2023).

Los resultados y procesos implicados en este desarrollo han sido abordados desde diferentes perspectivas teóricas. Por un lado, los estudios de gubermentalidad asocian estos cambios al desarrollo de la democracia neoliberal y su profundización, reduciendo el rol del Estado en la protección y el control, y distribuyendo el poder entre agentes privados y co responsabilizando a la ciudadanía (Johnston, 2001). Estas teorías reflexionan sobre los alcances que tienen estos cambios en las

políticas de seguridad y sobre cómo este enfoque y modelos dan pie a esquemas securitarios que convierten a las personas y comunidades en responsables de su seguridad de manera invisible. Bajo este modelo, el Estado mandata a las personas a "hacerse cargo" bajo la narrativa de la "seguridad como tarea de todos" (Johnston, 2006).

También las perspectivas estructuralistas han criticado los efectos de estas políticas sobre los grupos sociales más vulnerables y marginados. Estos han relevado sus ambivalencias, las que pese a levantar la atención sobre las causas del crimen, han continuado aumentando las inequidades que afectan a las comunidades más pobres y vulnerables. Ya sea, porque no son capaces de hacerse cargo de la seguridad o, que, al contrario, porque los más pobres han sido el principal objeto de las políticas de control, los grupos más vulnerables han sido los más encarcelados.

Desde una vereda diferente, los analistas liberales critican la falta de efectividad e impacto de estas medidas preventivas, especialmente en América latina, región en la cual el crimen ha seguido en aumento. Estos estudios, focalizados en las estadísticas criminales, destacan que es difícil establecer los resultados de los modelos de gobernanza del delito, ya sea porque las cifras siguen subiendo o bien porque, no es posible establecer mediciones precisas de causa-efecto (Luneke & Trebilcock, 2023).

Por último, análisis más recientes y provenientes del campo de estudio de la gobernanza, muestran que estos modelos han sido escasamente analizados y no es posible dar cuenta cómo se desarrollan estas redes. Al respecto, se destaca que el debate sobre a gobernanza securitaria no ha analizado de manera suficiente cómo operan en estas redes y cuáles son sus resultados. Para Yar (2011), son los mecanismos de coordinación los que merecen ser analizados para comprender dónde y cómo se producen las fallas de estos modelos de gobernanza del delito.

Las nuevas formas de gobierno del crimen han ido asumiendo características propias según los contextos en los cuales se desarrollan y muestran alcances y limitaciones que han sido menos analizadas. Se ha reflexionado aún poco sobre las especificidades que asumen en cada contexto, cuáles son las racionalidades, lógicas y recursos que se movilizan y cómo se concibe a la ciudadanía y a la comunidad. Tampoco se han abordado los límites que estos modelos encuentran en un escenario en el cual, patrones delictuales más complejos y violentos vinculados al mercado de la droga irrumpen de manera cotidiana en los territorios nacionales y que llevan a que la frontera entre los delitos asociados al crimen organizado y los delitos comunes contra las personas se haga más difusa.

En un contexto en el cuál las políticas de seguridad ocupan un lugar central de la agenda pública y de cara a la emergencia de nuevos patrones delictuales

vinculados a organizaciones criminales más complejas (Lessing, 2017) este dossier busca aportar al debate teórico y empírico sobre el problema del crimen y de las políticas de seguridad a través de tres aristas diferentes. La primera de ellas aborda las formas que asume el tráfico de la droga en los territorios y su expresión más común, cual es, el microtráfico. La segunda arista se relaciona con la débil frontera que existe entre el crimen y la violencia en los barrios y la violencia intrapenitenciaria, y, por último, se busca conocer los alcances de políticas de seguridad ciudadana basadas en el modelo de gobernanza securitaria extendido en Latinoamérica.

El primer artículo de este dossier, "Caracterización del microtráfico de drogas en la región metropolitana, Chile" de César Valenzuela describe el microtráfico de drogas y analiza cómo este se despliega en el territorio. A través de un estudio de metodología mixta (análisis de datos proporcionados por la policía de investigaciones) y entrevistas a actores claves, el autor constata que el fenómeno es protagonizado mayoritariamente por personas de sexo masculino, que se trata de un fenómeno extendido en todo el territorio regional y que es ejercido en forma colectiva por grupos constituidos, esencialmente, por vínculos familiares. En este sentido, el articulo confirma- lo que estudios sobre el crimen organizado y los mercados de drogas da cuenta- que la "asociación", en este caso familiar, es vital para el funcionamiento de este tipo de mercados ilegales. Ello, destaca el autor, desafía las políticas de investigación criminal que se despliegan en los territorios y, cómo, metodologías especializadas, deben abordarse para poder controlar este tipo de delitos, yendo más allá de la simple narrativa de la "guerra contra las drogas".

El artículo de Alejandro Arévalo, "Implicancias de la violencia para la gobernanza carcelaria: Estudio de caso en el Centro de Cumplimiento Penitenciario Colina II" ilumina uno de los problemas que los estudios de gobernanza criminal han relevado para explicar la extensión de los mercados de drogas en América Latina: la conexión que existe entre grupos criminales fuera/dentro de la cárcel. A través de un estudio de caso de carácter cualitativo que utilizó entrevistas y grupos focales a internos y funcionarios, el autor analiza el ejercicio de la violencia en una de las cárceles más violentas del país, mostrándonos como los muros de la cárcel son mucho más permeables de lo que parece y la violencia se filtra, tanto desde el interior del espacio carcelario hacia los barrios, y también viceversa. El autor reflexiona la urgente necesidad de intervenir la violencia al mismo tiempo que recuperar la legitimidad del actuar de la administración penitenciaria mejorando la gobernanza carcelaria.

Por último, y a modo de contribuir a los estudios sobre gobernanza del delito y los alcances de las iniciativas públicas en la materia, María Belén Muniz estudia cómo se configura y construye social, cultural y materialmente un programa local de seguridad ciudadana. La autora realiza un análisis jurídico normativo

y entrevistas al Programa Integral de Protección Ciudadana (PIPC) instalado en la ciudad de Mar del Plata, Argentina durante el periodo 2013-2015. Dentro de los resultados, identifica los cambios y el giro hacia la ciudadanía que sus estrategias movilizan y reflexiona sobre sus alcances en miras de construir políticas de seguridad más democráticas.

Es así como, y a partir de este número especial, esperamos contribuir a la generación de conocimiento en un campo en el cuál es relevante y urgente informar de manera científica al diseño e implementación de políticas públicas de seguridad.

Referencias

Aguirre, K. y Muggah, R. (2017) Las agencias multilaterales y el enfoque de «seguridad ciudadana» en América Latina. Revista CIDOB d'Afers Internacionals, (116), 25-52 doi. org/10.24241/rcai.2017.116.2.25

Almond, P. y Van Erp, J. (2020) Regulation and governance versus criminology: Disciplinary divides, I ntersections, and opportunities. Regulation and Governance, (14). https://doi.org/10.1111/rego.12202

Arias, E. y Goldstein, D. (2010). Violent democracies in Latin America. Duke University Press.

Arias, E. (2017).Criminal Enterprises and governance in Latin America and The Caribbean. Cambridge University Press.

Bergman, M. (2023). El negocio del crimen El crecimiento del delito, los mercados ilegales y la violencia en América Latina. Fondo Cultura Económica.

Bonner, M. (2014). Policing Protest in Argentina and Chile. First Forum Press.

Caldor, C. y Sassen, S. (2020). Cities at War: global insecurity and urban resistance. Columbia University Press.

Carrión, F. (2008). Violencia urbana: un asunto de ciudad. Revista Eure, XXXIV (103),111-130.

Emerson, R.G. (2020) . Who Is the Citizen in Citizen Security?. Latin American Research Review, 55(3), 529–543.

Farrington, D. y Welsh, B. (2012). The Oxford Handbook of Crime Prevention. Oxford University Press.

Fassin, D. (2013). La fuerza del orden: Una etnografía del accionar policial en las periferias urbanas. Siglo XXI editores.

Garland, D. (2005). La cultura del controlcrimen y orden social en la sociedad contemporánea. Editorial Gedisa.

Gasper, D. y Gomez, O. (2015). Human security thinking in practice: 'personal security', 'citizen security' and comprehensive mappings. Contemporary Politics, 21(1), 100–116.

Jensen, S. y Warburg, C. (2020). Vigilancia de la guerra contra las drogas y la transformación del espacio urbano en Manila. Revista EPD: Sociedad y Espacio,38(3), 399–416.

Jessop, B. (2004). 'Hollowing out the Nation-State and Multilevel Governance' . En P. Kennett (Ed.), A Handbook of Comparative Social Policy. Edward Elgar.

Johnston, L. (1992). The Rebirth of Private Policing. Routledge.

Johnston, L. (2006). 'Transnational Security Governance'. En J. Wood y B. Dupont (Eds.), Democracy, Society and the Governance of Security (pp.33-51). Cambridge University Press.

Johnston, L y Shearing, C. (2003). Governing security: Explorations in Policing

and Justice. Routledge.

Lessing, B. (2017). Making Peace in Drug Wars: Crackdowns and Cartels in Latin America, Cambridge University Press, Studies in Comparative Politics Series.

Trebilcock, MP. y Luneke, A. (2019). Crime prevention and the coproduction of security: Outcomes of citizen participation at the neighborhood level in Neoliberal Chile. Latin American Perspectives, 46(6), 56-72.

Luneke, A. y Trebilcock, M.P. (2023). Prevención del delito, la construcción de la seguridad ciudadana y los cambios en la política criminal en Chile. 1990-2017. Política criminal, 18(35), 352-377.

Pearce, J. (2010). Perverse state formation and securitized democracy in Latin America. Democratization, 17(2), 286-306.

Norman, C. (2023). A global review of prison drug smuggling routes and trends in the usage of drugs in prisons. Wires Forensic Science. https://doi.org/10.1002/wfs2.1473

Loader, I. (2000). Plural Policing and Democratic Governance. Social and Legal Studies, 9 (3), 323-45.

Shearing, C. y Wood, J. (2003). Nodal governance, democracy, and the new 'denizens'. Journal of law and society, 30(3), 400-419.

Shearing, C. (2001). Punishment and the changing face of the governance. Punishment & Society, 3(2), 203-220.

Sozzo, M. (2009). Gobierno local y prevención del delito en la Argentina. URVIO: Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, (6), 58-73.

United Nations Office on Drugs and Crime. (2023). Global study of Homicide. https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/global-study-on-homicide.html.

Wood, J. y Shearing, C. (2006). Imagining Security.

Willan Yar, M. (2011). From the governance of security to governance failure: refining the criminological agenda. Internet Journal of Criminology.

Wacquant, L. (2009). Urban Outcasts: A Comparative Sociology of Advanced Marginality. POLITY.

http://doi.org/10.5354/0717-898032023.70445

Caracterización del microtráfico de drogas en la Región Metropolitana

César Valenzuela Maass
Universidad Alberto Hurtado, Chile
cesar.valenzuela.maass@gmail.com

Resumen

Pese a que el microtráfico se posiciona como un factor relevante en la configuración socio delictual del país, son escasas las investigaciones orientadas a conocer este fenómeno. El presente artículo tiene como objetivo analizar de qué manera se despliega el microtráfico de drogas en la Región Metropolitana de Santiago de Chile, a partir de la caracterización de sus actores, espacios afectados y mecanismos de operación. Para esto se utiliza una metodología mixta, analizando datos cuantitativos de las detenciones por este delito, puntos de ocurrencia, además de entrevistas realizadas a actores considerados clave en la investigación y persecución del delito. En cuanto a los resultados, se constata que el fenómeno es protagonizado mayoritariamente por personas de sexo masculino, que se encuentra presente en el conjunto de la región y que es ejercido en forma colectiva por grupos constituidos, esencialmente, por vínculos familiares.

Palabras clave: microtráfico, narcomenudeo, narcotráfico y drogas.

Characterization of drug micro-trafficking in the metropolitan region

Abstract

Despite the fact that micro-trafficking is positioned as a relevant factor in the socio-criminal configuration of the country, there are few investigations aimed at understanding the dynamics of this illicit market. This article aims to analyze how micro-drug trafficking unfolds in the Metropolitan Region of Santiago de Chile, based on the characterization of its actors, affected spaces and operating mechanisms. For this, a mixed methodology is used, analyzing quantitative data from arrests and micro-trafficking points and interviews with actors considered key in the investigation and prosecution of the crime. Regarding the results, it is verified that the phenomenon is carried out mainly by males, that it is present in the region as a whole and that it is exercised collectively by groups constituted, essentially, by family ties.

Keywords: micro-trafficking, drug dealing, drug trafficking and drugs.

Fecha recepción: 23-04-2023
Fecha aceptación: 12-12-2023

El tráfico de drogas representa un desafío significativo en la sociedad contemporánea, marcado por el aumento en el consumo global, la consolidación del crimen organizado y la violencia inherente a esta actividad. Latinoamérica, dada su producción de materias primas y su ubicación estratégica, emerge como un epicentro en el comercio mundial de narcóticos, enfrentando las externalidades asociadas.

Chile, específicamente, ha sido impactado por este fenómeno. En las décadas de 1960 y 1970, el país jugó un rol importante en la producción de cocaína y, posteriormente, se convirtió en una ruta de tránsito hacia mercados demandantes debido a su proximidad a naciones productoras. Desde los años noventa, se observa un incremento en la demanda interna, impulsada por el aumento de consumidores y el interés de organizaciones internacionales en explorar nuevos mercados. Actualmente, el microtráfico se ha establecido como una forma de criminalidad enraizada en el contexto nacional.

La literatura existente se ha centrado en aspectos como el comercio a gran escala, los efectos en la salud, la efectividad de políticas antidrogas y el debate sobre la despenalización. Sin embargo, hay una carencia de investigaciones sobre el microtráfico en Chile, especialmente en relación a los actores, espacios afectados y métodos operativos. Esta falta de información limita la formulación de políticas preventivas y de control efectivas.

Este artículo aborda el microtráfico en la Región Metropolitana de Santiago, Chile, analizando los perfiles de los actores involucrados, las características de las áreas afectadas y los mecanismos operativos. La metodología empleada incluye el análisis de datos del Programa Microtráfico Cero (MT-0) de la Policía de Investigaciones y entrevistas con personal policial y de control. Los hallazgos de este estudio tienen el potencial de informar y mejorar las políticas públicas en esta área.

Revisión Teórica-empírica

La forma de enfrentar el problema de las drogas ha sido dominada por el paradigma de la "guerra contra las drogas", iniciado en la década de 1970 por Estados Unidos. Esta política se ha centrado en la producción y el tráfico de drogas hacia el país norteamericano (Escalante Gonzalbo, 2009), enfatizando el fortalecimiento de las capacidades de control policial y militar para luchar contra las organizaciones de narcotráfico, tanto dentro como fuera de Estados Unidos. A pesar de estos esfuerzos, el tráfico de drogas sigue siendo una amenaza significativa, con un aumento en el consumo y tráfico a nivel mundial. Las orga-

nizaciones criminales han demostrado una capacidad de adaptación, cambiando sus métodos y rutas de distribución (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2020).

América Latina juega un papel central en este escenario, siendo una región importante en la producción de plantas utilizadas para drogas como la marihuana, la hoja de coca y la amapola. Las políticas de sustitución de cultivos no han logrado los resultados esperados debido a los altos costos de oportunidad para campesinos e indígenas, en comparación con los beneficios obtenidos por la provisión de materias primas para el narcotráfico. Además, la producción se desplaza geográficamente en respuesta a la intensificación de la fiscalización (Garat, 2013).

En América Latina, los efectos del tráfico de drogas no se limitan a los países productores, ya que también es una región estratégica para las rutas de distribución hacia los principales mercados de consumidores en Estados Unidos y Europa. Se ha observado también un aumento del mercado de consumidores internos, vinculado a la mejora de los niveles económicos y la diversificación social de los consumidores (Me, 2016).

En Chile, desde la década de 1940, se han identificado grupos dedicados al narcotráfico. En la década de 1970, Chile se convirtió en un centro importante de procesamiento y exportación de cocaína, y desde la década de 1980, el mercado interno se expandió significativamente (Salazar, 1996). La Ley N° 20.000 de 2015 regula el control y sanción de conductas relacionadas con las drogas en Chile, destacando la figura del "microtráfico", que aborda el tráfico en pequeñas cantidades, un problema que no se consideraba adecuadamente en la legislación anterior (Casas et al., 2013).

Aunque la delimitación del microtráfico es compleja, su reconocimiento legal ha permitido abordar desproporciones en la penalización y la falta de sanción observadas anteriormente. La literatura ha generado evidencia sobre los actores, lugares y estrategias del microtráfico en América Latina, destacando las condiciones socioeconómicas y etarias de los involucrados (Conte et al., 2020; Zamudio, 2014; Carrillo 2012), así como las características de los lugares de microtráfico y el uso de la violencia por organizaciones criminales para controlar territorios (De León & Garzón, 2017; Saborío, 2019; Vilalta, 2009).

Microtráfico; actores, lugares y estrategias utilizadas.
¿Qué se entiende por microtráfico?

El microtráfico se define como las actividades relacionadas con el mercado ilícito de estupefacientes, incluyendo drogas básicas como estimulantes, aluci-

nógenos y narcóticos, así como sus sustitutos. Este fenómeno es considerado un problema público debido a su vinculación con conflictos sociales, violencia y criminalidad (Cortés & Parra, 2011). De León y Garzón (2017) describen el microtráfico como una economía criminal con un fuerte componente territorial, que requiere la creación de "zonas de impunidad" para facilitar transacciones ilegales y otras actividades delictivas.

Zamudio (2008) enfatiza la naturaleza comercial del microtráfico, señalando que su particularidad reside en el volumen limitado de la droga en la transacción y en que el comprador es generalmente un consumidor final. En este contexto, el valor de uso de la droga predomina sobre su valor de cambio, a diferencia de lo que sucede en otros eslabones de la cadena de tráfico de drogas.

Alvarado (2013) también destaca la importancia de la cantidad de droga y el perfil del comprador como usuario final en su definición del microtráfico. Se trata de una organización que suministra drogas en pequeñas cantidades, atendiendo las necesidades de los consumidores de drogas. En resumen, el microtráfico se caracteriza por operaciones de menor escala destinadas principalmente al consumo inmediato, diferenciándose de las operaciones a gran escala del tráfico de drogas, que implican mayores volúmenes y están orientadas hacia la distribución y comercialización en redes más amplias.

Actores involucrados en el "microtráfico" o "narcomenudeo"

En la literatura latinoamericana, se ha analizado ampliamente el perfil de los individuos que se dedican al microtráfico como fuente de ingresos. Un factor crucial en la participación en el microtráfico es la condición socioeconómica. Zamudio (2008) sostiene que las personas marginadas de los procesos de desarrollo son más propensas a involucrarse en esta actividad como una forma de sobrevivir en un contexto de economía de mercado. Adicionalmente, la adicción a las drogas es otro elemento significativo, ya que para muchos participantes, el microtráfico facilita sostener los costos de su propio consumo (Conte et al., 2020).

En términos de edad, los jóvenes desempeñan un papel crucial en el comercio de drogas en pequeñas cantidades. Zamudio (2014) observa que en la Ciudad de México, los jóvenes son a menudo el objetivo principal de las acciones de control del microtráfico. Su participación se explica por el consumo, la complicidad con clientes de la misma edad y el interés de los grupos criminales en delegar las operaciones más riesgosas a estos jóvenes, como la transacción directa y la protección contra la policía.

Las condiciones socioeconómicas también influyen en la independencia con la que los jóvenes practican el microtráfico. Por ejemplo, los estudiantes uni-

versitarios involucrados en este negocio suelen operar dentro de redes informales de amigos consumidores recreacionales, a diferencia de jóvenes de otros sectores sociales que pueden estar más controlados por organizaciones criminales (Pastor, 2016).

Torres (2017) señala que la aproximación prohibicionista y criminalizadora hacia el microtráfico, junto con la falta de distinción legislativa entre el consumo y el tráfico, ha llevado a una acción decidida contra jóvenes de estratos sociales bajos, muchos de los cuales son solo consumidores.

Respecto al género, Zamudio (2014) y Paladines (2017) concuerdan en que la participación masculina en el narcomenudeo es predominante. Sin embargo, la creciente implicación de las mujeres en esta actividad también ha atraído atención. Carrillo (2012) argumenta que, aunque las mujeres participan en roles jerárquicos inferiores, las razones de su involucramiento son similares a las de los hombres, incluyendo adicciones, pobreza, desigualdad, precariedad laboral y exclusión social. Además, factores específicos relacionados con el género, como la dependencia afectiva, también son relevantes. Muchas mujeres se ven penalmente sancionadas debido a su papel de "buena esposa" o "buena madre", asumiendo a menudo responsabilidad por actos ilícitos para proteger a un ser querido.

De este modo, la autora plantea:

> (...) Contrario a los imaginarios y a la mayoría de las teorías sobre la criminalidad femenina, en algunos casos las mujeres que se encuentran en prisión no han transgredido el orden de género, sino que su apego a este orden social es lo que ha incidido directamente en su criminalización. (Carrillo, 2012, p.71)

Lugares afectados por el "narcomenudeo" o "microtráfico" y sus impactos

El factor territorial es fundamental en el análisis del microtráfico. Los estudios relevantes destacan cómo las características socioespaciales de ciertas áreas urbanas facilitan la emergencia y consolidación del microtráfico en barrios y ciudades.

De León y Garzón (2017) introducen el concepto de "zonas de impunidad" para describir ciertos lugares urbanos donde prospera el narcomenudeo. Estas áreas se caracterizan por su deterioro urbano y la presencia de un orden social ilegal que favorece actividades delictivas, incluyendo la venta de drogas. Este fenómeno no es espontáneo, sino el resultado de la interacción entre las carencias sociales de una comunidad y las acciones deliberadas de organizaciones criminales para influir en el entorno y sustituir el orden legal.

La consolidación de "zonas de impunidad" tiene efectos sociales y políticos significativos, ya que la población puede llegar a aceptar y participar en un orden

social paralelo al convencional, dificultando la intervención estatal. Según De León y Garzón (2017), los residentes terminan por aceptar y, en algunos casos, participar en este orden social criminal.

Si bien De León y Garzón (2017) enfatizan las condiciones socio-delictuales de ciertos territorios, también reconocen que el tráfico de drogas se extiende por toda la ciudad, afectando a barrios de diferentes estratos sociales, aunque las formas y niveles de violencia pueden variar. Vilalta (2009) sugiere que, si bien el fenómeno no se limita a ciertos barrios, tiende a concentrarse en áreas específicas.

Saborío (2019) resalta el objetivo de control territorial de las bandas criminales. La violencia es un instrumento clave para mantener el control, actuando como disuasivo y defensa contra rivales y la policía. Sin embargo, la legitimación de las bandas criminales en la comunidad también puede darse mediante la reducción de actos violentos y la provisión de bienes y servicios que el estado no ha logrado satisfacer.

Finalmente, Conte et al. (2020) analizaron el microtráfico en Clorinda, Argentina, identificando dos formas de venta: callejera y domiciliaria. La venta domiciliaria se describe como una actividad comercial familiar, originada por necesidades económicas.

Este análisis territorial del microtráfico muestra cómo las dinámicas urbanas y socioeconómicas influyen en la prevalencia y naturaleza de esta actividad ilícita, evidenciando la complejidad de abordar el fenómeno desde una perspectiva meramente punitiva o legalista.

¿Cómo opera el "narcomenudeo" o "microtráfico"?

Cortés y Parra (2011) presentan una visión del narcotráfico como un sistema compuesto de varios subsistemas, donde el narcomenudeo se ubica dentro del subsistema de comercialización. Esta área, a diferencia de una estructura piramidal, funciona más como una cadena de asociación, caracterizada por enlaces no lineales y covalentes, lo que sugiere una estructura más compacta y dispersa en los diferentes niveles.

> Según los diferentes modelos de estructura organizacional, "La Cordillera" tiene características similares al tipo cadena de asociación, cuya principal característica física es que los enlaces no son lineales como en la estructura piramidal, sino que son covalentes, con comparticiones de una estructura compacta que se dan en los extrarradios de los distintos niveles en que desagrega la estructura. (Cortés y Parra, 2011, p. 55)

En esta estructura, no se asume que las grandes organizaciones criminales controlen directamente todos los aspectos del narcotráfico. En cambio, se presenta un escenario donde diversas bandas de distintas especialidades y complejidades

organizacionales interactúan bajo una lógica de coordinación. A pesar de esta diversidad, existen reglas de actuación severas, como la obligación de abastecerse de proveedores específicos, creando un modelo de relacionamiento rígido y asimétrico, basado en el poder de cada grupo.

En Medellín, Colombia, un estudio de Londoño (2013) revela que el narcotráfico funciona como un oligopolio compuesto por cinco grandes estructuras criminales. Estas organizaciones no solo compiten por el control económico, sino también por una ventaja estratégica, ya que el microtráfico les permite generar rentas para mantener el control territorial a través de la influencia sobre grupos locales como los "combos" y las "bandas". Curiosamente, la droga a menudo es comercializada por terceros, incluyendo familias, que están al margen de estos grupos.

Flores (2017) señala que, aunque el narcomenudeo implica cantidades limitadas de sustancias, tiene un impacto significativo en la operación de estas redes. Alvarado (2013) agrega que el narcomenudeo está intermitentemente asociado con conflictos sociales, violencia y criminalidad, especialmente en lo que respecta al control de la distribución de drogas en un territorio.

Un aspecto interesante es el proceso de "tercerización" que utilizan las organizaciones criminales para externalizar ciertas funciones operativas. Vinasco (2019) indica que esto implica la cooptación de bandas juveniles locales, llevándolas de un uso de la violencia simbólica a una instrumental.

Este análisis muestra cómo el narcotráfico y el narcomenudeo, aunque compuestos por diversas organizaciones y bandas, están intrincadamente conectados en una red compleja que impacta tanto en el aspecto económico como en el control territorial y social de las áreas afectadas.

Estudios en Chile sobre este fenómeno

El estudio del microtráfico en Chile, aunque limitado, ofrece algunos elementos clave para entender este fenómeno. En relación con los sujetos involucrados, Cornejo (2012) enfatiza la prevalencia del tridente "hombre", "joven" y "violencia" en el negocio del tráfico de drogas, particularmente en sectores de bajo nivel socioeconómico. Romero (2014) identifica seis factores que influyen en la participación de niñas y adolescentes en el microtráfico: bajo autocontrol, parentalidad con relativismos normativos, percepción del microtráfico como un delito difícil de perseguir, familiarización con el delito, la juventud de las mujeres como factor facilitador para ocultar la actividad delictiva, y una errónea percepción de madurez.

En cuanto a los lugares afectados, Santidrian (2018) sostiene que el fenómeno del microtráfico no se limita a un área específica, aunque las desventajas sociales de ciertos barrios crean un entorno propicio para su desarrollo. Lunecke (2012) agrega que, en estos barrios, no es la venta de drogas en sí lo que se percibe como conflictivo, sino las dinámicas de violencia asociadas a ella.

Cornejo (2012) también aborda la emergencia de una cultura con valores diferentes a los tradicionales en estas comunidades, facilitando el desarrollo de actividades relacionadas con el tráfico de drogas. Esta disociación conceptual entre estas comunidades y la sociedad en general contribuye a la consolidación de dicha cultura.

La diversidad y multiplicidad de los lugares afectados por el microtráfico sugiere que no se puede establecer un único perfil de los individuos involucrados (Santidrian, 2018). En cuanto a la organización y operatividad del tráfico de drogas, Ruíz (2012) menciona la coexistencia de organizaciones criminales robustas que controlan el tráfico a gran escala y de pequeños distribuidores y microtraficantes que, aunque pueden operar bajo el amparo de las primeras, mantienen su independencia.

Finalmente, la revisión de la literatura sugiere que el microtráfico se desarrolla de manera particular en áreas socioeconómicamente desfavorecidas, en consonancia con las teorías ecológicas de la criminalidad. Estas teorías exploran la influencia del entorno en el individuo y su comportamiento criminal, estableciendo una relación entre la configuración del entorno social y el comportamiento delictivo, bajo la premisa de que "existen formas de organización humana que producen más delincuencia que otras" (Cid Moliné & Larrauri Pijoan, 2001).

Metodología

Para responder a la pregunta de investigación, este estudio se desarrolló a partir de un enfoque descriptivo y un diseño metodológico de carácter mixto. En este sentido, se considera el desarrollo de una fase cuantitativa que tiene por objeto analizar descriptivamente el despliegue del microtráfico de drogas en la Región Metropolitana, mediante la caracterización de sus actores, espacios afectados y modalidades de operación. En un segundo momento, en la perspectiva de profundizar los principales resultados relevados a través del examen descriptivo, se realiza un análisis de contenidos de carácter cualitativo mediante la aplicación de entrevistas semiestructuradas a actores claves ligados a la investigación de este delito.

La fase cuantitativa consistió en realizar un análisis estadístico univariado, utilizando el registro de detenidos y localización de puntos de venta del territorio estudiado, contenidos en el archivo de información del programa MT-0 de la Policía de Investigaciones de Chile entre los años 2015 y 2019. Este examen también se efectuó a los datos sobre denuncias, imputados con audiencia de control de detención e incautaciones de drogas, armas y dinero en procedimientos

por delitos contenidos en la Ley N° 20.000, en el periodo 2006-2019, emanados de la Unidad Especializada en Tráfico Ilícito de Drogas de la Fiscalía Nacional.

Por otro lado, en la fase cualitativa se llevaron a cabo entrevistas semiestructuradas y se procedió a su análisis mediante la técnica de vaciamiento de rejillas, a fin de captar la forma en que los funcionarios policiales reconocen y dan sentido al fenómeno en sus propios términos, dando insumo para la realización de esta investigación (Feixas & Cornejo, 1996). Las entrevistas semiestructuradas fueron aplicadas a una muestra que considera un funcionario policial con desempeño operativo desde el inicio del programa MT-0, por cada una de las cuatro jurisdicciones existentes en la Región Metropolitana. Adicionalmente se recogió el relato de dos actores considerados claves en razón de su conocimiento en la materia, estos son: un integrante del equipo de coordinación central de la referida iniciativa policial y un miembro de la Unidad Especializada en Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de la Fiscalía Nacional.

En lo relativo a los aspectos éticos de esta investigación, el acceso a las fuentes de información estadística fue gestionado mediante solicitudes formales dirigidas a las instituciones respectivas, resguardando las restricciones legales que recaen sobre estos datos. A su vez, las entrevistas semiestructuradas fueron aplicadas bajo consentimiento informado voluntario de los entrevistados, compromiso de resguardo del anonimato y previa autorización de las instituciones donde estos se desempeñaban funciones.

Este enfoque metodológico mixto permite una comprensión integral del microtráfico en la Región Metropolitana, combinando análisis estadístico con insights cualitativos profundos de actores involucrados en la problemática.

Resultados

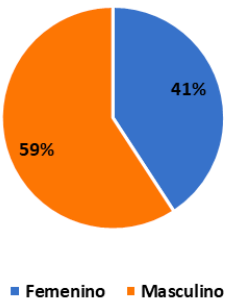
Actores

La caracterización de los actores involucrados en este delito se ha realizado a través de las siguientes variables de carácter sociodemográfico: sexo, edad, nacionalidad, escolaridad, ocupación y antecedentes policiales y/o penales previos.

Sexo

En el periodo 2015 – 2019 el Programa Microtráfico Cero detuvo a 4.682 personas. El 59% son de sexo masculino y el 41% femenino. Los hombres superan la participación de las mujeres en todos los años analizados. Como se presenta en la Figura 1:

Figura 1. Sexo detenidos por microtráfico



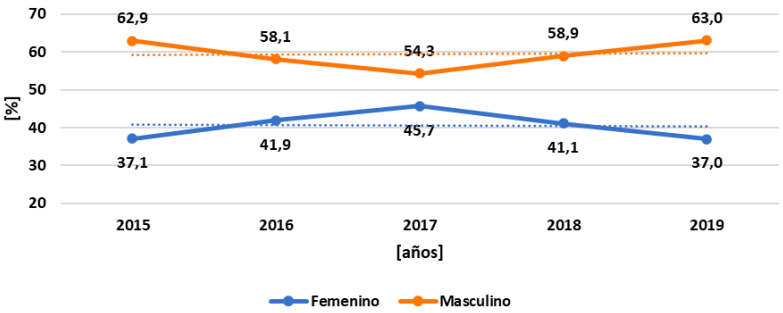
Fuente: Elaboración propia a partir de información proporcionada por MT-0.

Los relatos de los entrevistados son coherentes con este dato, observándose en ellos cierto consenso respecto a la preponderancia de la participación de sujetos de sexo masculino en el delito de microtráfico.

> Bueno, de los ya casi 6 años que ya llevo a cargo del grupo MT0, la mayor cantidad de sujetos, hombres o mujeres que nos ha tocado investigar, son de preferencia del sexo masculino (…). (Entrevistado 4)

Tal coincidencia no aparece con tanta claridad al momento de analizar la intervención de mujeres en esta actividad delictiva a lo largo del tiempo, mientras los entrevistados advierten un aumento a este respecto, las cifras muestran que la distribución por sexo de los detenidos es irregular en el intervalo temporal en estudio, no siendo posible advertir tendencias al respecto. Como se presenta en la Figura 2.

Figura 2 Sexo detenidos por microtráfico a través de los años



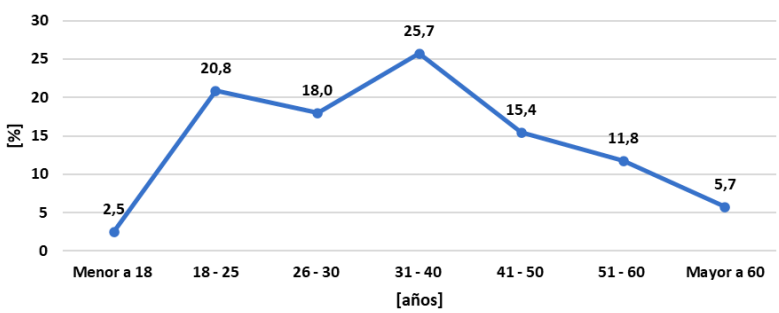
Fuente: elaboración propia a partir de información proporcionada por MT-0.

Los entrevistados relevan importantes antecedentes sobre las características del involucramiento asociados al sexo de los participantes. A los hombres les son atribuidas las funciones relacionadas al resguardo de la actividad delictiva, en cambio, sobre las mujeres se indica que su incursión en el delito se vincularía a condiciones sociales como la dedicación preferente a labores domésticas y establecimiento de relaciones familiares/pareja con sujetos de trayectoria criminal. Del mismo modo, destacan sobre estas la existencia de cualidades particulares que resultan ventajosas en el desempeño de esta actividad ilícita, esto es, mejor sofisticación en el ocultamiento de la actividad y mayor decisión a la hora de ejercer la violencia.

Edad

La mayoría de los detenidos se encuentra en el grupo etario "31-40 años" (25,7%), mientras que el segmento "menor 18 años" es el que presenta el menor nivel de incidencia (2,5%). Otro aspecto interesante por destacar es que los adultos (mayores de 30 años) representan el 58,7% de los detenidos y los jóvenes (18 – 30 años) sólo un 38,8%.

Figura 3. Grupo etario detenidos por microtráfico



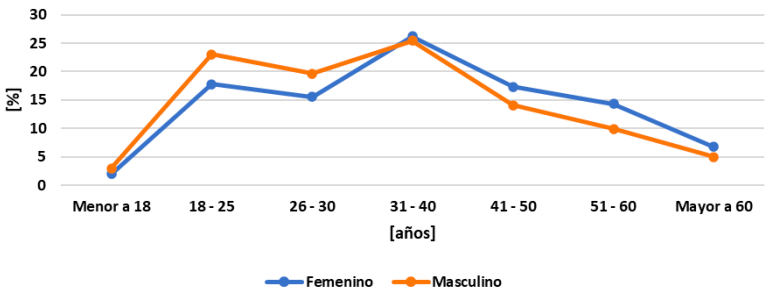
Fuente: elaboración propia a partir de información proporcionada por MT-0.

Esta conclusión es confirmada con lo expuesto en las entrevistas, donde se plantea que:

> En muy pocas investigaciones hemos establecido menores de edad involucrados en estos ilícitos. Esos menores de edad han tenido una participación residual dentro de la investigación. Mayoritariamente son adultos entre los 30 años o dentro de los 27 hasta los 38 años, más o menos esa es la edad de las personas, no es porque nosotros decidimos investigar adultos, sino porque en definitiva cuando nos llega la orden de investigar, establecemos las personas, y coincidentemente más menos ese es el rango de edad. (Entrevistado 5)

Al relacionar las variables "edad" y "sexo", es posible observar una mayor proporción de detenidos pertenecientes al segmento juvenil en hombres (43%) que en mujeres (34%). A la inversa, las mujeres presentan más incidencia en los grupos de mayor edad[1] (38,5%) que los hombres (29%). Como se presenta en la Figura 4.

Figura 4. Sexo y edad detenidos por microtráfico

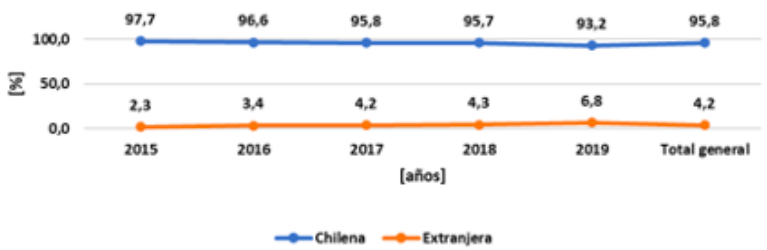


Fuente: elaboración propia a partir de información proporcionada por MT-0.

Nacionalidad

Respecto a la nacionalidad de los detenidos, se concluye que la actividad es desarrollada fundamentalmente por chilenos (sobre el 95%).

Figura 5. Nacionalidad detenidos por microtráfico



Fuente: elaboración propia a partir de información proporcionada por MT-0.

[1] Categorías "41 – 50 años", "51 – 60 años" y "60 o más años".

Sin perjuicio de lo señalado anteriormente, en sintonía con lo alertado en las entrevistas, se constata una tendencia creciente en la proporción de detenidos de origen extranjero por este delito, transitando de un 2,26% en 2015 al 4,21% en 2019.

Educación, ocupación e historial delictual

En términos educacionales, laborales y de historial delictual, no existe una diferencia significativa entre quienes registran estudios básicos y medio, la mayoría de los involucrados no ejerce una actividad lucrativa distinta al delito ni tienen antecedentes policiales previos. Sin perjuicio del aumento de los detenidos por microtráfico que presentan historiales anteriores por drogas.

Nivel socioeconómico

Los entrevistados expresan que la mayoría de los sujetos vinculados al tráfico de drogas en pequeñas cantidades presentan una condición socioeconómica baja.

> Es un nivel socioeconómico bajo hasta donde nos ha tocado a nosotros, no hemos encontrado casas con grandes lujos… Bueno por lo menos donde hemos allanado nosotros no hay grandes lujos, si está la tele grande y el equipo para poner música, pero siempre la casa sucia, desordenada, no es un nivel socioeconómico alto, ni mediano, sino que es un nivel socioeconómico bajo. (Entrevistado 6)

De acuerdo con los testimonios escuchados, la preponderancia del nivel socioeconómico bajo que se sostiene precedentemente, no se traduce en que este fenómeno se encuentre radicado exclusivamente en ese segmento social. El narcomenudeo es una problemática extendida en el conjunto de la sociedad, pues su carácter inherentemente social lo hace contrario a la idea de la homogeneidad e inmutabilidad.

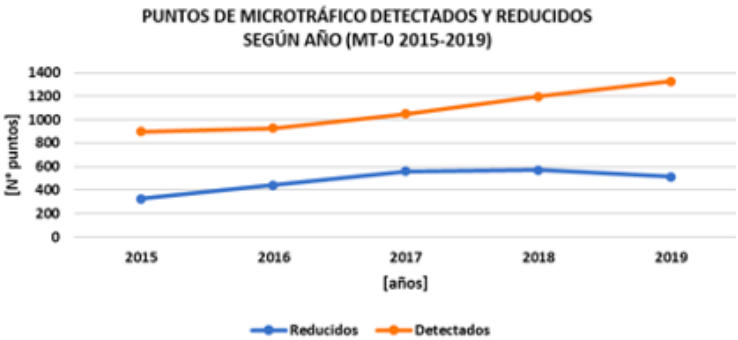
Coherente con esta definición, tal como se indicó en los antecedentes teóricos de esta investigación, no es posible sostener la existencia de un solo perfil de microtraficante. En esta dirección, parece interesante destacar las características de los detenidos por microtráfico en las comunas de competencia de la Fiscalía Regional Metropolitana Oriente, quienes a diferencia de los expresado acerca de la realidad de la región en general, en su mayoría pertenecen al segmento juvenil, tienen una actividad lucrativa distinta al microtráfico, además de concentrar la mayor proporción de sujetos con estudios superiores. Estas particularidades podrían explicarse en que al ser esta la zona de mayor desarrollo económico, una parte importante del microtráfico podría tener origen en una iniciativa juvenil temeraria tendiente cubrir gastos distintos a los relacionados con la sobrevivencia.

Espacios Afectados

Puntos de microtráfico detectados

En lo relativo a los lugares afectados, un primer aspecto a destacar es que los puntos de microtráfico detectados experimentan una tendencia sostenida al alza. Como se presenta en la Figura 6.

Figura 6. Puntos de microtráfico detectados



Fuente: elaboración propia a partir de información proporcionada por MT-0.

Aún cuando existen diferencias entre las diversas zonas territoriales, estas se encuentran presentes en el conjunto de la región, confirmando que el fenómeno no se radica en un sector social, económico o geográfico en particular.

Tabla 1. Puntos detectados por zona

	Suma de N° DE PUNTOS DETECTADOS	Suma de N° PUNTOS REDUCIDOS
FRM CENTRO NORTE	27,9%	20,7%
FRM OCCIDENTE	24,6%	32,5%
FRM ORIENTE	17,0%	19,4%
FRM SUR	30,4%	27,4%

Fuente: elaboración propia a partir de información proporcionada por MT-0.

Antecedentes socioeconómicos de los lugares afectados

El factor más relevante para comprender su localización estaría dado por la concentración de personas que experimente un determinado lugar, lo cual los configuraría como un mercado atractivo de potenciales consumidores. De ahí

entonces que los puntos de microtráfico se ubican preferentemente en lugares con alta densidad poblacional y/o gran circulación de personas.

> Son lugares, los más apetecidos por los grupos criminales hoy día, y así te puedo nombrar muchos, la Santa Olga, la Santa Julia en Macul, la Legua, la Torta, Bajos de Mena, donde son block de departamentos y en cada departamento viven alrededor de 20 personas, son lugares apropiados o propicios para instalar cualquier fenómeno criminal. (Entrevistado 1)

> Yo te podría decir que no hay un lugar tan claro de que acá se venda droga, si te puedo decir que existen múltiples lugares: 1) universidades, 2) institutos profesionales, 3) fiestas, (discoteques, Espacio Broadway, restoranes, importante sector de Vitacura, sector de Lastarria, donde exista ambiente de diversión y de fiesta, de jarana), en segmentos para profesionales jóvenes en el centro de Santiago, también en algunos espacios públicos en las Condes o Vitacura o Providencia y en las poblaciones se vende pero a los angustiados, ahí está el papelillo pal angustiado que lo único que hace es consumir esta cuestión y después sale a robar. (Entrevistado 2)

Otro punto por relevar es que la imposibilidad de atribuir este fenómeno a una determinada realidad no implica que este se manifieste uniformemente en todos los lugares. Todos los barrios son susceptibles de ser afectados por el microtráfico, no obstante, existen diferencias en la forma que se despliega en los sectores de mayores y menores ingresos. En los lugares más desaventajados se produce una alta concentración de personas debido a las condiciones de hacinamiento a las que se encuentra expuesta esa población, lo cual, como ya se dijo, configura un mercado importante de potenciales consumidores, generando las condiciones propicias para la emergencia de múltiples oferentes, lo que a su vez resulta clave en la formación de disputas territoriales y dinámicas de violencia que terminan siendo determinantes en las condiciones de vida de sus habitantes.

> Pero si nosotros vamos a la concentración, que eso yo creo que es la principal preocupación que debiésemos tener, la concentración de puntos de venta de drogas, porque no se producen, por ejemplo, enfrentamientos de bandas rivales en Providencia, ni en Las Condes, ni en Ñuñoa, pero si se producen donde hay mucha concentración de puntos de venta de drogas y esto por el control territorial, porque se disputa el control territorial, entonces en esas poblaciones que de una u otra manera yo le he llamado infraestructura crítica, infraestructura crítica son lugares donde hay una concentración importante de viviendas por metro cuadrado, lo que hace también tener una importante concentración de personas en esos metros cuadrados. (Entrevistado 1)

Características del lugar específico

En cuanto a las características del lugar específico utilizado para el microtráfico de drogas, existe consenso que estos deben necesariamente ofrecer condi-

ciones de seguridad a los autores del delito, favoreciendo el ocultamiento de la actividad y dificultando los medios de vigilancia. De este modo, el control sobre el acceso, la luminosidad del espacio y el entorno cobran una significación especial.

> Lo primero es que la seguridad juega a su favor, porque tienen la posibilidad de tener un avistamiento de la policía y que les permita reaccionar, ocultar la droga, o deshacerse de ella y poderse evadir de que entra la policía al territorio hasta llegar al punto de venta de droga pasan minutos que son importante para ellos y juegan en contra de la policía (…) Facilitan el ocultamiento e imposibilitan el trabajo de inteligencia de las policías, por ejemplo, filmar, fotografiar, desplegar un dron, meter un agente encubierto, porque son sitios cerrados y controlados por ellos, especialmente los que tienen una entrada y una salida, hay poblaciones, en los blocks de departamentos tienen una sola entrada y una salida y esos son los lugares apropiados y propicios para hacerlos. Yo calculo que de aquí a unos 5-6 años más, vamos a tener esa misma problemática en Estación Central con los guetos verticales que se construyeron ahí, por ejemplo. (Entrevistado 1)

Otro elemento que resulta determinante para explicar la concurrencia del fenómeno en un lugar determinado es la vinculación de los microtraficantes con el lugar, pues la existencia relaciones sociales previas se traducen en códigos de confianza y complicidad que resultan fundamentales para el desarrollo y continuidad del delito. Esta podría ser una de las razones por las que el tráfico en pequeñas cantidades es esencialmente una actividad barrial.

Mecanismos de Operación

La aproximación a los mecanismos de operación utilizados para el microtráfico de drogas en la Región Metropolitana se efectuó mediante la descripción de los recursos y formas de ejecución empleadas en este delito.

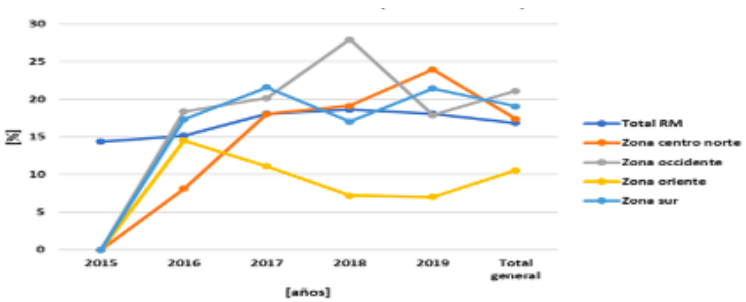
Para determinar los recursos utilizados, se expondrán las estadísticas y aspectos relevados por los entrevistados sobre incautación de armas, dinero en efectivo y drogas en los procedimientos realizados por el Programa Microtráfico Cero de la Policía de Investigaciones de Chile en el territorio estudiado. Por su parte, las formas de operación serán abordadas por medio de las narraciones de los consultados en relación con la forma de ejercicio individual o colectivo del ilícito, la existencia de jerarquías, distribución y delegación de funciones en el grupo, vinculación de estos con otros delitos y organizaciones criminales, así como, el ocultamiento de las ganancias a través de actividades comerciales formales.

Recursos

En el 16,9% de los procedimientos por microtráfico realizados en la región entre los años 2015 – 2019 se registró la incautación de al menos un arma de fuego. En cuanto a la evolución de este elemento sobre el total regional, se transita de 14,4% en 2015 a 18,1% en 2019, evidenciando una creciente presencia de armas de fuego en estas diligencias.

Una vez analizada la información desagregada por zona, la cual está disponible desde el año 2016, se concluye que todas ellas registran una tendencia al alza a este respecto, a excepción del área de competencia de la Fiscalía Metropolitana Oriente, donde las cifras muestran lo contrario.

Figura 7. Procedimientos microtráfico con incautación de armas de fuego según año y zona



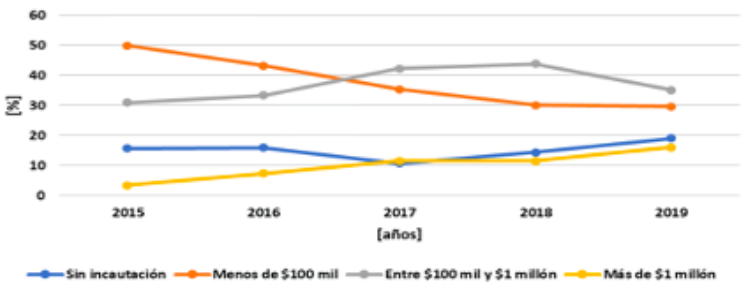
Fuente: elaboración propia a partir de información proporcionada por MT-0.

La presencia de armas de fuego en el delito explicaría el rol que cumplen para la seguridad de las personas y el resguardo de los lugares vinculados al delito, especialmente frente al accionar de otros grupos criminales.

> En la población hay armas, hay permanente peligro de pérdida o sustracción de la droga, que es oro ahí, es oro, y hacia afuera si bien, puede haber protección de la droga y el narco puede andar con una pistola, como muchas veces anda con ella, hay menos violencia evidente, por así decirlo, ya en el sector del centro de Santiago ya no hay o muy poco y en el sector oriente o en Lastarria ya no, ya no hay. (Entrevistado 2)

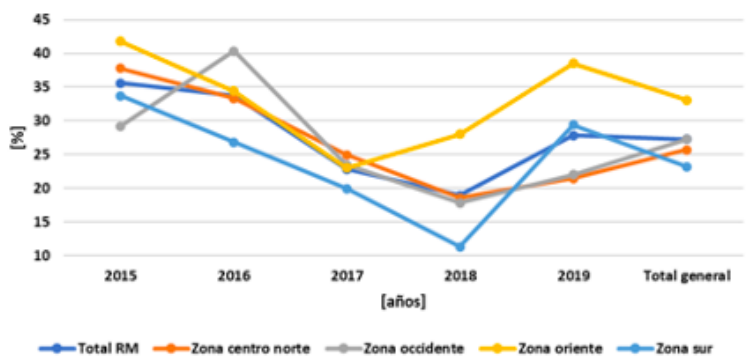
Respecto al dinero en efectivo, el 85% de los procedimientos por microtráfico ejecutados entre los años 2015 y 2019 obtuvieron este tipo de incautación. En cuanto al comportamiento de esta variable en el periodo, destaca la disminución del segmento "Menos de $100 mil" -que representa un 50% en 2015 y un 30% en 2019- y el aumento en las tipologías "Más de $1 millón" y "$100 mil - $1 millón".

Figura 8. Procedimientos con incautación de dinero según año



Fuente: elaboración propia a partir de información proporcionada por MT-0.

Figura 9. Procedimientos con incautación sólo de marihuana según año



Fuente: elaboración propia a partir de información proporcionada por MT-0.

La situación descrita anteriormente es coherente con el carácter altamente lucrativo que es atribuido a este delito por los entrevistados, donde se plantea que: "Es un súper error pensar que esto es una ganancia inocua, una ganancia insípida, se pueden ganar muchos millones de pesos, con poca inversión". (Entrevistado 2)

Finalmente, al tener esta investigación como objeto de estudio el microtráfico, la cantidad de droga incautada no resulta ser un factor de interés especial. Por el contrario, atendiendo el debate público existente acerca de la despenalización de la marihuana y los eventuales efectos que esto generaría en la disminu-

ción del tráfico de drogas, interesa conocer el tipo de sustancia incautada en estos procedimientos, en especial, el porcentaje de procedimientos que sólo tuvieron como resultado el comiso de marihuana.

Al respecto, los datos revelan que sólo se incautó esta sustancia en el 27,3% de los procedimientos por microtráfico en el periodo 2015- 2019. En las demás diligencias policiales esta no fue encontrada, o bien, fue incautada conjuntamente a otras drogas.

Al observar la evolución del comportamiento en el cuadro regional, todas las zonas de la Región Metropolitana muestran una tendencia a la baja en la incautación de "sólo marihuana".

Formas de ejecución

En lo concerniente a las formas de ejecución, el microtráfico es una actividad que se ejerce mayoritariamente en forma colectiva, la integración de los grupos está determinada por lazos de confianza, especialmente familiares.

> Tiene una organización, es un grupo de personas. No es la persona individual que compra, que dosifica y que vende, no, es un grupo de personas (…) La relación puede ser tanto porque son familiares, porque son vecinos, pero no necesariamente hay un grado de familiaridad, sino que un grado de relación, son compañeros del colegio, vecinos del sector. (Entrevistado 5)

Su estructura organizacional es sencilla y funcional, caracterizada por la existencia de una figura de liderazgo y otros sujetos que indistintamente ejecutan las acciones necesarias para llevar a cabo el delito. La articulación tras esta actividad se aleja de la idea de organizaciones altamente complejas con diferentes niveles jerárquicos y funciones claramente definidas. Dicho planteamiento se ve complementado con la advertencia que hace uno de los entrevistados, respecto a que en el tráfico y microtráfico opera bajo una forma de organización menos jerarquizada, pero funcional.

> Cada vez las organizaciones criminales que se van formando en torno al microtráfico y al tráfico son menos jerárquicas y más funcionales, es decir, por regla general hay alguien que tiene el poder de dirección, pero no de jefatura, son funcionales a obtener un buen negocio. (Entrevistado 2)

Otro aspecto investigado fue la vinculación de los grupos dedicados al microtráfico con estructuras criminales de mayor envergadura. Al respecto, se concluye que estos no son parte de una organización de mayor complejidad, sino que se vincularían a ellas bajo una lógica de asociatividad que tiene por objeto principalmente el abastecimiento de las sustancias que posteriormente comercializarán. Dicho planteamiento no excluye la existencia de casos donde este negocio

es ejercido por organizaciones más robustas que asumen el tráfico en pequeñas cantidades como una forma que les permite diversificar sus puntos de venta.

> Es asociativa, por conveniencia. Ahora, nosotros hemos detectado organizaciones criminales que tienen tomado un sector jurisdiccional completo, dos a tres comunas y que son todos jerárquicos, el tipo en la mañana entrega la droga y en la noche va a retirar la plata y todos venden para una sola persona. Si tenemos ese vínculo también de organización criminal, desde el tipo que va a buscar la droga al norte de Chile, la trae a la Región Metropolitana, la dosifica con la gente que trabaja en el proceso de dosificación, ahí viene la persona que se dedica, en moto o vehículo, a distribuirla a distintas casas de venta, ahí tiene la gente que se dedica a vender en la casa de ventas, ahí tiene en grupo de pistoleros que va a proteger el sector de ventas, todo eso es una estructura criminal que trabaja para una sola persona. (Entrevistado 1).

En lo referido a la vinculación del microtráfico con otro tipo de delitos, se advierte que las fronteras se han vuelto cada vez más difusas, dado que la animadversión que en principio operaba desde los sujetos dedicados a otra actividad criminal hacia los autores de los delitos de drogas, hoy no resulta ser tal.

Finalmente, no existe una posición dominante respecto a la generación de actividades comerciales lícitas para ocultar las ganancias obtenidas mediante el microtráfico. Mientras algunos reconocen su existencia y otros derechamente la niegan.

Conclusión

El tráfico de drogas constituye una de las principales amenazas y desafíos de la sociedad actual. A pesar de los esfuerzos y recursos dispuestos por los países a propósito de la implementación de la política de "la guerra contra las drogas", las cifras de consumo siguen en aumento y el poder del crimen organizado enfrenta sin mayores complicaciones la ofensiva de los estados.

América Latina cumple un rol preponderante en el contexto global del narcotráfico, su relevancia en la producción de especies vegetales base para elaboración de narcóticos, sumado a una ubicación geográfica privilegiada para acceder a los grandes mercados de consumidores, ha configurado un cuadro caracterizado por la emergencia de carteles con alto poder económico y de fuego, capaces de permear los débiles sistemas institucionales de la región.

Chile también ha tenido una posición importante en esta materia. Inicialmente lo hizo albergando un significativo centro de procesamiento de cocaína a fines de los años sesenta y principios de los setenta, luego se consolidaría como

un país "de paso" hacia los mercados de consumidores, dada su proximidad geográfica a naciones productoras. Por otra parte, desde la década de los ochenta comienza a establecerse una incipiente y lucrativa demanda interna, situación que se vio favorecida por el crecimiento experimentado por la economía nacional y la necesidad de los carteles internacionales por explorar nuevos mercados. De este modo, el comercio orientado a satisfacer la demanda interna de nuestro país se ha fortalecido, no sólo desde la perspectiva de la operación asociada al tráfico a gran escala, sino también aquella actividad ilícita orientada la provisión directa de las sustancias a los consumidores, esto es, el microtráfico.

En razón de este contexto, la presente investigación se propuso conocer el despliegue de este fenómeno en la Región Metropolitana, mediante la caracterización de los actores involucrados, lugares afectados y mecanismos de operación. Para la consecución del objetivo propuesto se aplicó una metodología de carácter mixta, cuyos resultados permiten arribar a las conclusiones que a continuación se indican.

En primer lugar, respecto a los actores involucrados, se pudo constatar que la mayoría de ellos son de sexo masculino, sin perjuicio que la participación de mujeres es cada vez es más importante, tal como señalaba Carrillo (2012). El grupo etario predominante es "31 a 40 años" y los adultos (mayor de 30 años) superan la participación juvenil. Este hallazgo resulta particularmente relevante, puesto que evidencia un quiebre con la atención especial que la literatura aborda la participación de los jóvenes en el microtráfico (Zamudio, 2014; Pastor, 2016; Torres, 2017; Paladines, 2017).

La actividad es desarrollada fundamentalmente por sujetos de nacionalidad chilena, sin perjuicio que se observa un crecimiento sostenido en la proporción de extranjeros detenidos por este delito.

En términos educacionales, laborales y de historial delictual, no existe una diferencia significativa entre quienes registran estudios básicos y medio, la mayoría de los involucrados no ejerce una actividad lucrativa distinta al delito ni tienen antecedentes policiales previos, no obstante, se observa un aumento de los detenidos por microtráfico con historiales anteriores por drogas. La relación del fenómeno con bajos niveles de desarrollo socioeconómico es otro de los aspectos destacados, coincidentemente con lo planteado por (Conte et al., 2020; Zamudio, 2008; Carrillo, 2012), quienes relevan la posición social como factor de involucramiento en el delito.

Sin perjuicio de lo señalado precedentemente, resulta indispensable señalar que, tal como se indica en los antecedentes teóricos-empíricos, no es posible sostener la existencia de un solo perfil de microtraficante, hecho que Santidrian (2018) relacionaba con la presencia del fenómeno en los diversos sectores de la sociedad. El carácter inherentemente social de esta actividad delictiva la hacen contraria a la idea de homogeneidad e inmutabilidad.

Los resultados obtenidos evidencian también interesantes diferencias en materia de género. Así, por ejemplo, mientras a los hombres se les atribuye la función de resguardo de la actividad ilícita, sobre las mujeres se destaca el vínculo amoroso con figuras de sexo masculino para explicar su involucramiento en el delito. Al respecto, Carrillo (2012) sostenía que la participación de las mujeres en el tráfico de drogas podía obedecer a una manifestación más del comportamiento tradicionalmente esperado a ese género, más que una alteración de aquello.

En segundo término, referido a los lugares afectados, es importante destacar que los puntos de microtráfico experimentan una tendencia sostenida al alza y se encuentran presentes en el conjunto de la región, confirmando lo planteado por los autores consultados, en tanto el fenómeno no se radica en un sector social, económico o geográfico en particular (Vilalta, 2009; Santidrian, 2018). El factor más relevante para comprender su localización sería la concentración de personas, dado que constituye el elemento capaz de configurar a los espacios como un mercado atractivo de potenciales consumidores.

De este modo, todos los barrios son susceptibles de ser afectados por el fenómeno, en términos socioeconómicos las diferencias están dadas por las formas en las que se manifiesta. En los lugares más desaventajados se produce una alta concentración personas debido a las condiciones de hacinamiento a las que se encuentra expuesta esa población, lo cual configura un mercado importante de potenciales consumidores, generando las condiciones propicias para la emergencia de múltiples oferentes, lo que a su vez resulta clave en la formación de disputas territoriales y dinámicas de violencia que terminan impactando el comportamiento de las comunidades.

La vinculación de los microtraficantes con el territorio es otro de los elementos que resultan fundamentales para explicar la concurrencia del fenómeno en un lugar determinado, pues la existencia relaciones sociales se traducen en códigos de confianza y complicidad que son extremadamente útiles para el desarrollo del delito.

Esta vinculación territorial y la utilización de la violencia en el microtráfico se relacionan estrechamente con el concepto de "zonas de impunidad" con la que De León y Garzón (2017) explican el favorecimiento de condiciones para el desarrollo criminal en los barrios.

En tercer lugar, en lo referido a los mecanismos de operación, debe comprenderse que el microtráfico es una actividad comercial que genera un alto margen de ganancias, por lo que no es de extrañar que los principales recursos empleados sean dirigidos a la protección de los sujetos involucrados, el resguardo de las sustancias y sus ganancias. Por esta razón, las armas de fuego juegan un rol central en el conjunto de sistemas que componen la transacción de narcóticos, incluyendo el microtráfico.

En lo que respecta a las formas de ejecución, el narcomenudeo es una actividad que se ejerce mayoritariamente en forma colectiva, la integración de los grupos está determinada por lazos de confianza, especialmente familiares. Hecho que es relevado por la literatura examina (Conte et al., 2020; Londoño, 2013). Su estructura organizacional es sencilla y funcional, su vinculación con organizaciones delictuales de mayor complejidad es más bien asociativa, dado que no existen vínculos de pertenencia o subordinación entre sí.

Finalmente, resulta ineludible hacer presente las limitaciones que presenta este artículo, especialmente en lo respecta a su temporalidad. Tal como fue expresado al inicio, este trabajo tiene como base una investigación que analizó el comportamiento del microtráfico hasta el año 2019, situación que no hizo posible abordar el impacto de importantes acontecimientos históricos sobre el fenómeno, tales como, el denominado "estallido social", la pandemia por coronavirus y el apogeo de la crisis migratoria.

Sin perjuicio de estas y otras limitaciones de que adolece el estudio, al igual que la investigación que sirvió de base para su realización, este trabajo pretende aportar antecedentes empíricos para la formulación de políticas de prevención, persecución y sanción del tráfico de drogas en pequeñas cantidades.

Referencias

Carabineros de Chile. (2020, junio). Minuta Informativa con la Historia del Departamento O.S.7.

Carrillo Hernández, E. (2012). ¿Vinculadas al narco? Mujeres presas por delitos contra la salud. Desacatos, (38), 61-72.

Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas. (2019). Informe Sobre el Consumo de Drogas en las Américas 2019. Organización de Estados Americanos. http://www.cicad.oas.org/oid/Informe%20sobre%20el%20consumo%20de%20drogas%20en%20las%20Am%C3%A9ricas%202019.pdf

Conte, R. O., Morel, R. J. y Fleitas, M. A. (2020). Narcotráfico y narcomenudeo como expresión de delito urbano en la ciudad de Clorinda. Geográfica Digital, 17(33), 61–79.

Cortés Vargas, Y.L. y Parra Cely, R. (2011). Narcomenudeo: un neologismo para describir la venta de estupefacientes. Criminalidad, 53(2), 37-71.

Cornejo, C. A. (2012). Estigma territorial como forma de violencia barrial: El caso del sector El Castillo. Revista INVI, 27(76), 177-200.

Cid Moliné, J. y Larrauri Pijoan, E. (2001). Teorías Criminológicas.Bosch S.A.

Casas, L., Olea, H., Silva, F., Soto, N. y Valenzuela, R. (2013). Ley 20.000: tráfico, microtráfico y consumo de drogas: elementos jurídicos y sociológicos para su distinción y defensa. Centro de Documentación Defensoría Penal Pública. https://www.dpp.cl/resources/upload/files/documento/7b3eceef5476657d09f-4533d9945532b.pdf

De León, I. y Garzón, J. (2017). Mercados urbanos de drogas y zonas de impunidad en Colombia: Los supuestos, los hechos y las respuestas detrás del narcomenudeo. Transnational institute. https://www.tni.org/es/publicaci%C3%B3n/mercados-urbanos-de-drogas-y-zonas-de-impunidad-en-colombia

Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda. (2018, agosto). Informe Final de Evaluación de Programas Gubernamentales, Programa Microtráfico Cero. https://www.dipres.gob.cl/597/articles-177370_informe_final.pdf

Escalante Gonzalbo, F. (2009). Violencia, narcotráfico y Estado. Nueva Sociedad, (220), 84-96.

Feixas, G. y Cornejo, J. M. (1996). Manual de la técnica de rejilla mediante el programa record V. 2.0 (2 revisada y ampliada ed.). Paidós.

Flores Rosero, P. R. (2017). Impacto del microtráfico en los homicidios en el Distrito Portete de la ciudad de Guayaquil, en los años 2013-2014. [Tesis de Maestría, Universidad de Postgrado del Estado] Universidad de Postgrado del Estado. https://repositorio.iaen.edu.ec/bitstream/handle/24000/5213/TESIS%20Flores%20Rosero%20Pa%c3%ba1%20Roberto.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Fiscalía de Chile. (2020, mayo). Observatorio del Narcotráfico: Informe 2020. Unidad Especializada en Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas. http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/quienes/observatorio_narcotrafico_informe_2020.pdf

Garat, G. (2013). Un siglo de políticas de drogas en Uruguay. Fundación Friedrich Ebert Stiftung - Uruguay. http://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/10001.pdf

Global Financial Integrity. (2017). Transnational Crime and the Developing World. https://secureservercdn.net/45.40.149.159/34n.8bd.myftpupload.com/wp-content/uploads/2017/03/Transnational_Crime-final.pdf

Londoño Hurtado, A. (2013). Consideraciones en torno al fenómeno del narcomenudeo en Medellín. Cuadernos de Ciencia Política: Pensar lo político desde lo múltiple, (5), 49-58. https://www.eafit.edu.co/centros/analisis-politico/publicaciones/cuadernos-gobierno/Documents/cp5.pdf

Lunecke Reyes, G. A. (2012). Violencia urbana, exclusión social y procesos de guetización: La trayectoria de la población Santa Adriana. Revista INVI, 27(74), 287-313.

Me, Á. (30 de junio de 2016). Por qué Sudamérica es donde más crece el consumo de cocaína en el mundo. (B. Miranda, Entrevistador) BBC Mundo. https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-36669258

Alvarado, L. (2013). Microtráfico y narcomenudeo Caracterización del problema de las drogas en pequeñas cantidades en Colombia. Ministerio de Justicia y del Derecho. Dirección de política contra las drogas y actividades relacionadas.

Ministerio Público - Unidad Especializada en Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas. (2016). Informe 2016 Observatorio del Narcotráfico en Chile. http://www.fiscaliadechile.cl/observatorio-drogaschile/informe_2016_online.html

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2020). Resumen Folleto N° 1 Informe Mundial de Drogas 2020. https://wdr.unodc.org/wdr2020/field/V2002977_ExSum_Spanish.pdf

Paladines, J. (2017, mayo). Matemáticamente detenidos, geométricamente condenados: la punitividad de los umbrales y el castigo al microtráfico. Recuperado 26 de septiembre de 2020, de http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/13411.pdf

Pastor, A. (2016). El riesgo de ser un dealer: el involucramiento de jóvenes universitarios en el microcomercio de marihuana en Lima Metropolitana. Debates en Sociología, 43, 63-92. http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/debatesensociologia/article/view/19719

Romero Miranda, A. (2014). Análisis de la conducta de microtráfico en niñas y adolescentes desde la perspectiva de la teoría general del delito. Ultima década, 22(40), 183-212.

Saborío, S. (2019). Narcomenudeo y control territorial en América Latina. URVIO Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, (25), 71-86.

Santidrian Salas, D. (2018). Análisis criminológico del delito de microtráfico de marihuana bajo un paradigma multivectorial integrativo. [Tesis de pregrado, Universidad de Chile]. Repositorio Académico de la Universidad de Chile. https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/150842/An%c3%a1lisis-criminol%c3%b3gico-del-delito-de-microtr%c3%a1fico-de-marihuana-bajo-un-paradigma-multivectorial-integrativo.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Salazar, M. (1996). Traficantes y lavadores. Grijalvo.

Torres, I. (2017). Jóvenes y narcomenudeo: una lectura emergente. En Jóvenes y Violencia en Jalisco: un enfoque multidisciplinario (Vol. 130, pp. 125-142). Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara.

Vilalta, C. (2009). La geografía local del narcomenudeo: patrones, procesos y recomendaciones de política urbana. Estudios Demográficos y Urbanos, (24), 49-77.

Vinasco Martínez, D. (2019). Pacificando el barrio: orden social, microtráfico y tercerización de la violencia en un barrio del distrito de Aguablanca (Cali, Colombia). Cultura Y Droga, 24(27). https://doi.org/10.17151/culdr.2019.24.27.8

Zamudio, C. (2008). ¿Qué es el narcomenudeo?: Un acercamiento etnológico. Liberaddictus, 103, 3-7. https://www.liberaddictus.org/varios/903-que-es-el-narcomenudeo--un-acercamiento-etnologico.html

Zamudio, C. (2014). Jóvenes en el narcomenudeo: el caso de la Ciudad de México. URVIO - Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, (13), 111-123. http://200.41.82.22/bitstream/10469/5471/1/RFLACSO-Ur13-09-Zamudio.pdf

Implicancias de la violencia para la gobernanza carcelaria: Estudio de caso en el Centro de Cumplimiento Penitenciario Colina II

Alejandro Arévalo Sarce
Universidad de Chile
alejandro.arevalo@ug.uchile.cl
https://orcid.org/0009-0005-3399-1458

Resumen

Este artículo analiza la violencia del Centro de Cumplimiento Penitenciario Colina II, una de las cárceles más violentas del país, a partir de las vivencias entre internos y el poder que ejercen los funcionarios. Su importancia está dada porque los muros de la cárcel son mucho más permeables de lo que parece y la violencia se filtra, tanto desde el interior del espacio carcelario hacia los barrios, y también viceversa (Coyle, 2022). La metodología utilizada corresponde a un estudio de caso donde se empleó un enfoque cualitativo, a través de entrevistas individuales (4) y grupos focales con internos y funcionarios (2 grupos focales y un total de 13 participantes). Para analizar las vivencias de los internos y funcionarios se utilizó como metodología la Teoría Fundamentada (TF). De las vivencias surge la necesidad compartida para intervenir la violencia, recuperando la legitimidad del actuar de la administración penitenciaria y mejorando la gobernanza carcelaria.

Palabras clave: cárcel, Chile, estudio de caso, teoría fundamentada, violencia.

Implications of violence for prison Governance: A Case Study at Colina II Prison Center

Abstract

This paper examines the violence at Colina II Prison Center, which is one of the most violent prisons in the country, based on the experiences between inmates and the power exercised by the officials. Its significance lies in the fact that the prison walls are much more permeable than they seem, and violence seeps through, both from within the prison space towards the neighborhoods and vice versa (Coyle, 2022). The methodology employed corresponds to a case study utilizing a qualitative approach, through individual interviews (4) and focus groups with inmates and officials (2 focus groups and a total of 13 participants). Grounded Theory (GT) was used as the methodology to analyze the experiences of inmates and officials. From these experiences emerges the shared need to intervene in violence, reclaiming the legitimacy of the actions of the penitentiary administration, and improving prison governance.

Keywords: prison, Chile. case study, grounded theory, violence.

Fecha recepción: 28-03-2023
Fecha aceptación: 28-11-2023

El rol de la violencia en entornos institucionales, como la cárcel, se encuentra profundamente vinculado a las prácticas de deshumanización que son centrales para el proyecto institucional (Rossiter & Rinaldi, 2019). Los internos no pueden controlar aspectos clave de su estilo de vida dentro de la cárcel. En un contexto donde la amenaza de daño siempre está presente, tienen escasas posibilidades de escapar frente a los actos de violencia institucional o entre los propios internos (O'Donnell & Edgar, 1999). La violencia será motivo de preocupación para las autoridades carcelarias, pero solo en la medida en que ésta pueda afectar sus esfuerzos en la prevención de desórdenes y fugas (Goffman, 2004). Sin embargo, el uso de la fuerza por parte del personal penitenciario puede socavar la legitimidad del sistema carcelario en su conjunto.

No obstante los negativos efectos que la violencia presenta para la gestión penitenciaria, en la actualidad se observa un magro desarrollo investigativo y un escaso abordaje en las políticas penitenciarias sobre esta problemática. La agenda de investigación criminológica en esta temática depende en gran medida de la literatura del "norte global", que no necesariamente refleja la realidad de nuestra región (Carrington et al., 2016; Crewe & Laws, 2018; Darke & Karam, 2016; Martin et al., 2014).

Si bien la preeminencia en la región es que la violencia se manifiesta como una forma de disputa por el control de los recintos, donde la gobernanza criminal ejerce el monopolio de la fuerza, la violencia normalmente es escasa, a pesar de que las condiciones de reclusión pudieran ser muy deficitarias (Bergman, 2022). Aunque suene contradictorio, la violencia en determinados contextos posibilita un control interno informal otorgando una aparente sensación de normalidad. Es decir, la violencia se despliega no solo para destruir, desorganizar y coaccionar, sino también para organizar, producir y arreglar, como una herramienta de gobierno de la vida carcelaria (Sozzo, 2022; Weegels et al., 2022). Esto sin duda es materia de debate que obliga a realizar un análisis de las distintas formas de gobernanza carcelaria.

Los homicidios en las cárceles, como una de las manifestaciones más graves de violencia, presentan un alto nivel de fiabilidad asociado a sus registros (Reisig, 2002). En efecto, las estadísticas de Gendarmería de Chile muestran que entre los últimos 5 años (2017-2021) se produjeron 243 muertes por agresiones entre internos. De estas, un 39% se concentró en los siguientes establecimientos penitenciarios: Centro de Cumplimento Penitenciario Colina II (47 muertes); Centro de Detención Preventiva Santiago Sur (25 muertes); y Complejo Penitenciario de Rancagua (23 muertes) (Gendarmería de Chile, 2022d). Respecto a las lesiones en el mismo período (2017-2021), el número de heridos o lesionados por agresión corporal fue de 8.377 internos; el número de heridos o lesionados con elementos contundentes fue de 5.818 internos; y el número de heridos o lesionados con elementos cortopunzantes fue de 18.962 internos.

Uno de los centros penitenciarios más afectados por el fenómeno de la violencia carcelaria en la actualidad es el Centro de Cumplimiento Penitenciario de Colina II (CCP Colina II en adelante). Las cifras muestran que el 19% de las muertes por agresiones en los últimos 5 años se concentran en este penal. Dada esta realidad, resulta imperioso estudiar las dinámicas particulares que la violencia carcelaria adquiere en el sistema penitenciario chileno para intervenir sus causas y promover estrategias viables que permitan su abordaje y posterior solución en el corto plazo.

Una mayor percepción de legitimidad debería promover orden y seguridad en la población privada de libertad, aumentando los niveles de cumplimiento de las normas por parte de los internos. Para ello, deben compartirse ciertas creencias morales entre los funcionarios y los internos, tales como un régimen interno más humano y equidad en la toma de decisiones y en el acceso a bienes y servicios (Bottoms, 1999; Sparks & Bottoms, 1995). Desde esta perspectiva, el modo en que los funcionarios ejercen su autoridad sobre los internos es fundamental para configurar la percepción de legitimidad de estos últimos (Sparks, 2022; Wooldredge & Steiner, 2016).

En cuanto a los mecanismos de control de la violencia carcelaria, surgen de prácticas informales de gestión en las que opera una suerte de delegación tácita ilegítima, al margen de la institucionalidad. Como diría Richard Sparks (2022), se trata de un orden social negociado, a través del cual el personal penitenciario tolera la autogestión de la seguridad personal por parte de los propios internos. Así ocurre, por ejemplo, con la permisividad para que los privados de libertad elaboren sus propios medios de defensa (fabricación de armas cortopunzantes menores: "la cocinera")[1] o para que formen alianzas internas entre ellos, con el objeto de prodigarse apoyo y protección mutua frente a eventuales agresiones (Atlas, 1983; Garces et al., 2013; Lincoln et al., 2006; Skarbek, 2020).

Sin embargo, la violencia carcelaria no solo se explica por el entorno en que se desarrollan estas arbitrariedades en la toma de decisiones de la administración penitenciaria, sino porque los muros de la cárcel son mucho más permeables de lo que parece. La violencia se filtra tanto desde el interior del espacio carcelario hacia los barrios, como viceversa (Coyle, 2022; Sykes, 2017). Como señala Manuela Cunha (2014), los altos niveles de encarcelamiento han generado una "ubicuidad de la cárcel". Esta consiste en esa capacidad que va estableciendo una existencia entretejida con los barrios en situación de vulnerabilidad, donde las vidas de sus habitantes y familias están impregnadas de la presencia ineludible del sistema penitenciario (Cunha, 2014: 228).

1 En el apartado referido a las vivencias en torno a la violencia carcelaria en el CCP Colina II, se analizará en profundidad este dispositivo de protección.

Lo anterior se confirma por el flujo de visitas que reciben los distintos centros penales en Chile. Entre los años 2017-2021 se realizaron 7.700.927 visitas a personas privadas de libertad, donde las mujeres visitantes representan el 72% (5.582.475), en cambio los hombres solo representan un 28% (2.118.452) de quienes realizan las visitas (Gendarmería de Chile, 2022a).

Este trabajo abordará la realidad del CCP Colina II en cuanto a la violencia carcelaria, describiéndola, analizando sus dinámicas y proponiendo estrategias para una política pública eficaz en la materia. Para este propósito, nos planteamos como pregunta de investigación: ¿cuáles son los elementos constitutivos de la violencia carcelaria a partir de las vivencias de los internos y funcionarios penitenciarios del CCP de Colina II?

En la siguiente sección se revisa la información disponible sobre la violencia carcelaria en la región y en Chile, con énfasis en el CCP Colina II. Posteriormente, se describe la metodología utilizada en la investigación. Luego, se analizan las vivencias de los internos y funcionarios respecto de la violencia carcelaria en el CCP Colina II. Finalmente, en las conclusiones se proponen cinco estrategias para enfrentar las causas subyacentes de la interacción violenta propia del contexto carcelario.

Violencia carcelaria en la región y en Chile

En los últimos años, la región ha experimentado cambios significativos en su población penal, destacando a Estados Unidos como líder en cantidad de personas privadas de libertad (1.767.200 personas). No obstante, el indicador relevante para la comparación entre países es la tasa de personas privadas de libertad por 100 mil habitantes.

Actualmente, El Salvador ocupa el primer lugar a nivel mundial, con 1.086 personas privadas de libertad por cada 100 mil habitantes, seguido por Cuba en el segundo lugar (794), Estados Unidos en el sexto lugar (531), Uruguay en el décimo lugar (424), Brasil en el decimotercer lugar (400) y Chile en el vigesimotercer lugar, con una tasa de 277 personas privadas de libertad por cada 100 mil habitantes.

Estos incrementos sustanciales en la población carcelaria se atribuyen al respaldo a políticas de "mano dura contra la delincuencia" en la región, evidenciando la complejidad y diversidad de enfoques en el manejo de la justicia penal.

Hemos observado una serie de motines extremadamente violentos en las cárceles de países como Brasil, Venezuela, México y Ecuador. Estos disturbios son consecuencia directa del hacinamiento y las precarias condiciones de vida en estos centros penitenciarios (Vilalta & Fondevila, 2019).

Las condiciones adversas en las cárceles han sido objeto de estudio en diversas investigaciones sobre la población privada de libertad (Sanhueza et al., 2021). Por ejemplo, se ha documentado que el 20,7% de los reclusos carece de acceso a agua potable; el 32,4% no recibe atención médica; el 42,7% enfrenta limitaciones en la cantidad de alimentos, y el 60,6% informa que la calidad de la comida es deficiente. Además, el 26,1% se ve obligado a utilizar instalaciones sanitarias precarias. Estas condiciones son particularmente severas en Brasil y El Salvador, aunque presentan una leve mejora en Argentina y Chile (Bergman & Fondevila, 2021: 141).

El sistema penitenciario chileno está compuesto por 80 establecimientos penitenciarios. La población penal recluida asciende a 44.398 personas, siendo 41.258 hombres (92%) y 3.140 mujeres (8%). La capacidad planificada de los establecimientos es de 41.762 plazas, distribuidas en 37.224 para hombres y 4.538 para mujeres.

En comparación con la población penal actual, existe un déficit de 4.152 plazas para hombres. A pesar de que hay un excedente de 1.396 plazas disponibles para mujeres (Gendarmería de Chile, 2022c), las condiciones de habitabilidad, gestión y oferta programática en los recintos destinados a mujeres no han recibido la debida atención de las autoridades políticas (Pérez Goldberg, 2018).

Según la Tabla 1, los datos administrativos registrados por Gendarmería abarcan variables como violencia, incluyendo personas privadas de libertad fallecidas por agresiones, heridos o lesionados, agresiones sexuales y ataques a funcionarios.

Tabla 1. Datos administrativos asociados a la violencia carcelaria 2017-2021

Variable	Definición	2017	2018	2019	2020	2021	Total
VI-52	N° de internos muertos por agresiones entre internos en el año t.	48	42	44	61	48	243
VI-53	N° de internos heridos o lesionados por agresión corporal registrada en el período.	1773	1768	2070	1494	1272	8377
VI-54	N° de internos heridos o lesionados por agresión con elementos contundentes registradas en el período.	1293	1308	1350	1005	862	5818
VI-55	N° de internos heridos o lesionados por agresión con elementos cortopunzantes registradas en el período.	3675	3554	4365	4176	3212	18982
VI-58	N° de internos agredidos sexualmente en el período.	23	38	46	40	25	172
VI-59	N° de funcionarios que en ejercicio de sus funciones resulten heridos o lesionados por uno o más internos.	297	338	403	394	272	1704
GS-10	N° de funcionarios que el ejercicio de sus funciones haya sido denunciado formalmente por apremios ilegítimos en el período	58	107	116	78	58	417

Fuente: Gendarmería (2022d)

Los establecimientos de la Región Metropolitana concentran el 36% de la población carcelaria del país, lo que se traduce en niveles más elevados de violencia en estos centros. En la Tabla 2, se detalla la evolución de heridos (VI-53+VI-54+VI-55) y muertes por agresiones entre internos (VI-52) durante los años 2017-2021.

En cuanto a heridos, durante este periodo, el CDP Santiago I registra el 24%, seguido por el CDP Santiago Sur con un 20%, y en tercer lugar, el CCP Colina II con un 14%. Sin embargo, en muertes por riñas, el CCP Colina II lidera con un 46%, seguido por el CDP Santiago Sur con un 25%, y en tercer lugar, el CDP Santiago I con un 13%.

A pesar de que el CDP Santiago I tiene la mayor cantidad de heridos, para el análisis se considera al CCP Colina II como la prisión más violenta, dado el significativo número de muertes por agresiones entre internos acumuladas en el periodo de estudio (2017-2021). Esto supera notablemente a CDP Santiago Sur y CDP Santiago I, que albergan la mayor cantidad de personas privadas de libertad.

Tabla 2. Números de heridos y muertes por agresión en la Región Metropolitana 2017-2021

Año	2017		2018		2019		2020		2021		Total	
Unidades	Heridos	Muertes	Heridos	Muertes	Heridos	Muertes	Heridos	Muertes	Heridos	Muertes	Heridos	Muertes
CCP Colina I	154	1	162	1	170	2	116	4	182	2	784	10
CCP Colina II	295	12	234	9	209	5	265	14	190	7	1193	47
CCP Punta Peuco	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0
CDP Puente Alto	68	0	101	2	151	2	87	1	51	1	458	6
CDP Santiago I	288	3	268	1	492	2	599	5	462	2	2109	13
CDP Santiago Sur	562	4	439	5	371	5	257	7	119	4	1748	25
CDP Talagante	57	0	9	0	13	0	32	0	24	0	135	0
CPF San Miguel	230	0	312	0	206	0	161	0	99	0	1008	0
CPF Santiago	243	0	249	0	259	0	164	0	149	0	1064	0
UEAS	51	0	27	0	24	0	38	1	7	0	147	1
Total	1948	20	1801	18	1896	16	1719	32	1283	16	8647	102

Fuente: Gendarmería (2022d)

El CCP Colina II, construido en 1992 con un diseño arquitectónico lineal que consta de 14 módulos distribuidos en 2 alas (norte y sur), al 25 de noviembre de 2022, albergaba a una población recluida de 1.693 internos. De estos, 1.315 eran condenados y 378 estaban en prisión preventiva (Gendarmería de Chile, 2022c). A pesar de tener una capacidad de 1.490 plazas, presenta una tasa de ocupación del 114%.

En cuanto al perfil de la población, el 57% se concentra en el rango etario de 18 a 34 años, y el 97% posee nacionalidad chilena. En términos de nivel de compromiso delictual, el 65% tiene un alto compromiso y el 10% un bajo compromiso. Destaca el hecho de que el 85% de la población penal tiene condenas que oscilan entre 5 y 20 años.

En el ámbito judicial, el CCP Colina II se distingue por ser el establecimiento con la mayor cantidad de acciones legales en su contra por parte del Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH). Se han presentado recursos de protección, amparo y querellas criminales, convirtiéndolo en el centro penitenciario con mayor número de litigios de la Región Metropolitana (Comité para la Prevención de la Tortura, 2021; Instituto Nacional de Derechos Humanos, 2021a, 2021b).

Metodología

Se llevaron a cabo 4 entrevistas semiestructuradas con funcionarios de Gendarmería de Chile y 3 grupos focales. Uno de estos grupos estuvo compuesto por funcionarios de trato directo (3 funcionarios), mientras que los otros dos involucraron a personas privadas de libertad del CCP Colina II, con 5 participantes en cada grupo, sumando un total de 10 internos.

La elección de esta técnica tuvo como objetivo capturar las experiencias y percepciones tanto de los funcionarios como de las personas privadas de libertad en relación con la violencia en el ámbito carcelario. A través de estas vivencias, se buscó comprender las causas, consecuencias y efectos de este fenómeno.

Las grabaciones de audio de las entrevistas semiestructuradas y los grupos focales fueron transcritas, y el contenido se codificó utilizando el software de análisis cualitativo Atlas.ti 22.

En relación con la muestra de la presente investigación, se optó por un muestreo intencional (Gimbel & Newsome, 2018), seleccionando siete funcionarios/as y diez internos del CCP Colina II. Respecto a los funcionarios/as, cuatro participaron mediante entrevistas semiestructuradas, mientras que tres funcionarios de trato directo de los módulos 3 y 4 del CCP Colina II integraron un

grupo focal. Todos los funcionarios/as representan diversos estamentos y niveles jerárquicos dentro de Gendarmería de Chile.

La elección de los participantes en las entrevistas semiestructuradas se basó en criterios como la experiencia laboral, el nivel de toma de decisiones y la responsabilidad jerárquica. Según la Tabla 3, el perfil de los funcionarios/as seleccionados se detalla a continuación:

Tabla 3. Perfil de funcionarios/as seleccionados para las entrevistas y grupos focales

Código	Experiencia (años)	Establecimientos Penitenciarios en que se ha desempeñado	Ámbito de cargos desempeñados	Profesión
Funcionario 1_e	33 años	Cárcel de Valdivia – CCP Concepción – CET Punta Parra – CPF Santiago	Seguridad Penitenciaria – Reinserción social	Ingeniero Comercial – Magíster en Dirección de Recursos Humanos
Funcionario 2_e	27 años	CDP Santiago Sur – CIP-CRC San Bernardo Tiempo Joven- CCP Punta Peuco - CCP Colina II	Seguridad Penitenciaria	Sin profesión declarada
Funcionario 3_e	17 años	CDP Santiago Sur- CCP Colina II	Reinserción Social	Terapeuta Ocupacional
Funcionario 4_e	21 años	CCP Temuco - CDP Santiago Sur- CCP Colina II – CP Arica	Seguridad Penitenciaria	Trabajo Social

Fuente: Elaboración propia

Los criterios para la selección de los funcionarios en el grupo focal incluyeron a aquellos que tienen trato directo con la población penal, especialmente en los módulos más propensos a la violencia en el CCP Colina II. El perfil de los funcionarios/as seleccionados se detalla en la Tabla 4.

Tabla 4. Perfil de funcionarios/as seleccionados para los grupos focales

Código	Experiencia (años)	Establecimientos Penitenciarios en que se ha desempeñado	Ámbito de cargos desempeñados	Profesión
Funcionario 5_f	18 años	CCP Colina II	Seguridad Penitenciaria	Estudiante de Ingeniería en Seguridad
Funcionario 6_f	12 años	CCP Colina II	Seguridad Penitenciaria	Egresado de Ingeniería en prevención de riesgos
Funcionario 7_f	12 años	CCP Colina II	Seguridad Penitenciaria	Planificador Social

Fuente: Elaboración propia.

La muestra de internos del CCP Colina II constó de diez participantes distribuidos en dos grupos focales. Estos grupos se distinguieron por la conducta de los internos y sus roles en la prisión. Un grupo incluyó a internos de buena conducta que desempeñan labores de mozo, brindando apoyo en tareas de aseo, enfermería y áreas técnicas en el penal. El otro grupo estuvo compuesto por inter-

nos que pernoctan en los módulos más propensos a la violencia del CCP Colina II, específicamente en los Módulos 3 y 4.

La elección de dos grupos focales tuvo como objetivo identificar posibles diferencias en las opiniones sobre la vida intrapenitenciaria. No obstante, en términos generales, ambos grupos compartieron experiencias similares. La Tabla 5 proporciona los perfiles generales del grupo focal de buena conducta:

Tabla 5. Perfil de personas privadas de libertad del grupo focal de buena conducta

Código	Edad	Delitos	Fecha cumplimiento de condena	Compromiso delictual
Privado de libertad 1	24	Porte ilegal de arma de fuego- Receptación - Robo con intimidación	03/12/2026	Alto compromiso delictual
Privado de libertad 2	39	Porte ilegal de arma de fuego- Robo con homicidio	Perpetuo simple	Mediano compromiso delictual
Privado de libertad 3	30	Robo con violencia	18/03/2027	Alto compromiso delictual
Privado de libertad 4	30	Robo en lugar no habitado – Receptación - Robo con intimidación	06/06/2027	Alto compromiso delictual
Privado de libertad 5	55	Robo con intimidación	10/11/2028	Alto compromiso delictual

Fuente: Elaboración propia.

En lo que respecta a los perfiles de los participantes del grupo focal de internos que pernoctan en los módulos más propensos a la violencia, la Tabla 6 revela que comparten una caracterización penal similar a los perfiles de los internos de buena conducta.

Tabla 6. Perfil de personas privadas de libertad del grupo focal de los módulos 3 y 4

Código	Edad	Delitos	Fecha cumplimiento de condena	Compromiso delictual
Privado de libertad 6	41	Robo con violencia- Porte ilegal de arma de fuego- Robo con violencia e intimidación	22/11/2026	Alto compromiso delictual
Privado de libertad 7	46	Robo con intimidación- Robo con violencia	27/12/2025	Alto compromiso delictual
Privado de libertad 8	55	Robo con intimidación	12/06/2025	Alto compromiso delictual
Privado de libertad 9	30	Robo en lugar no habitado - Robo con intimidación	30/07/2023	Alto compromiso delictual
Privado de libertad 10	35	"Robo con violencia – Robo con intimidación"	10/11/2028	Alto compromiso delictual

Fuente: Elaboración propia.

Una de las principales ventajas de los enfoques cualitativos en el estudio de la cárcel radica en la capacidad de ofrecer una descripción detallada del entorno social, las interacciones y el estatus de las personas privadas de libertad (Skarbek,

2020; Sparks et al., 1996). El rigor metodológico en la investigación cualitativa exige que los datos se recojan y analicen de manera deliberada y metódica, utilizando técnicas y procedimientos apropiados para el problema que guía la investigación. En este sentido, la interpretación de las experiencias biográficas de los entrevistados (Gimbel & Newsome, 2018) se aborda a través de la Teoría Fundamentada (en adelante TF) como metodología de análisis y producción de datos (Bryant, 2017; Charmaz, 2014; Kelle, 2019; Legewie & Schervier-Legewie, 2004; Strauss, 1987). Esta perspectiva se caracteriza por ser inductiva (Kuckartz, 2014) y su alcance se orienta hacia lo exploratorio-descriptivo.

El análisis de datos se fundamentó en la versión "Straussiana" de la Teoría Fundamentada, que se desarrolla en tres fases de codificación: abierta, axial y selectiva (Estrada-Acuña et al., 2021: 203). Siguiendo las indicaciones de Anselm Strauss, la codificación abierta implica una rápida proliferación de códigos, donde los datos se descomponen en partes discretas y se examinan en busca de similitudes y diferencias (Strauss, 1987; Strauss & Corbin, 2002).

En cuanto a la codificación axial, su objetivo es iniciar el proceso de reunificación de los datos que se fraccionaron durante la codificación abierta, centrándose en una categoría específica y sus conexiones (Kuckartz, 2014; Strauss & Corbin, 2002). Finalmente, la codificación selectiva implica codificar de manera sistemática y coordinada la categoría clave o concepto clave, donde los demás códigos quedan subordinados al código clave en cuestión (Strauss, 1987).

Vivencias de la violencia carcelaria en el CCP Colina II

Dentro de los elementos más recurrentes que emergen de las entrevistas y grupos focales con internos y funcionarios del centro penitenciario, destaca la constante exposición a situaciones de violencia. Los relatos problematizan la interacción de los funcionarios con los privados de libertad y la gobernanza de los espacios carcelarios como elementos centrales en la manifestación de la violencia, en línea con investigaciones previas (Crewe, 2011; Gariglio, 2018; Liebling et al., 2020). A continuación, se detallan las categorías clave de la codificación selectiva clasificadas en cuatro conceptos:

1. Orden social, legitimidad y gobernanza de la cárcel;
2. El *soft power* del funcionario penitenciario;
3. El dilema del prisionero, conflicto y cooperación;
4. Intervención de la violencia.

Orden social, legitimidad y gobernanza de la cárcel

Anthony Bottoms (1999) destaca que, dentro del orden social de la cárcel, la violencia en los recintos penitenciarios es generalmente aceptada como parte de la normalidad, aunque esta aceptación no disminuye su gravedad, incluso cuando se tolera dentro de los "marcos cotidianos" (Bottoms, 1999: 206). Los actos de violencia siempre representan un problema significativo para la gestión penitenciaria, ya que impactan directamente en el orden y la calidad de vida de las personas privadas de libertad (Sanhueza, 2014; Sanhueza et al., 2015).

En el caso del CCP Colina II, los funcionarios declaran que la violencia rebasa los "marcos cotidianos" y presenta un desafío extremadamente complejo al intentar gobernar a una población penal inmersa en una lucha constante por liderar las relaciones estructurales de poder existentes (Capdevielle & Freyre, 2013). En algunos casos, esto se asemeja a un campo de batalla, donde numerosos heridos ingresan y salen de la enfermería. Solo los casos más graves son derivados a centros de atención hospitalaria externos. Es importante señalar que, según los relatos, el estatus de "herido" introduce una desventaja que se traduce en una condición de vulnerabilidad, tanto física como psicológica. Un funcionario articula este punto de vista al señalar una dinámica en la que el recluso, una vez herido por otro interno, evita asistir a sesiones de terapia porque será malinterpretado por sus propios pares, lo que eventualmente pone en riesgo nuevamente su vida:

> "Estamos haciendo atención a todos los internos que han sido partícipes de situaciones de violencia. Se nos solicita, por ejemplo, al que salió herido o al que reingresó o al que fue herido, pero no ingresó o aquí se les pide un monitoreo psicológico que es complejo que nosotros podamos hacer, pero estamos tratando de abordar. El tema es que desisten, no quieren, no quieren porque tienen problemas de seguridad". (Funcionario 3_e)

En relación con la conexión entre violencia y orden interno, asumimos que esto implica llevar a cabo una gestión continua de los diversos conflictos que surgen dentro de la cárcel (Kalyvas et al., 2008). Aunque reconocemos que la gran mayoría de los conflictos son provocados por los propios internos, también consideraremos que una cifra significativa se desencadena por la "acción-omisión" de los funcionarios en los espacios de interacción directa. Los privados de libertad ofrecen una idea de cómo esta perspectiva interviene al describir las relaciones de respeto entre interno y funcionario, identificando el grado de responsabilidad del gendarme en la generación de conflictos:

> "Ahí te dan ganas de pegarle un combo altiro a ellos mismos [Los funcionarios] a veces dan la empezá, incitan, Colina dos, que usted puede verlo como la cárcel más peligrosa, que todos dicen ¿me entiende? Pero el conflicto se genera más no solamente en los internos, también los funcionarios son los que incitan a que se genere eso". (Privado de libertad 2)

Para comprender el papel que desempeña la administración penitenciaria en los actos de violencia, es necesario incorporar otros conceptos vinculados a la gobernanza de este espacio. El "control" es importante para fines instrumentales, pero el "orden" tiene un valor normativo, ya que proporciona una base de viabilidad para la realización de las actividades dentro de los penales (Bennett, 2007). Sin embargo, en muchas ocasiones, los funcionarios reconocen que esa sensación de orden no es más que una violencia disfrazada (Kalyvas et al., 2008), donde hay una lucha informal constante por la distribución del poder. La percepción de los funcionarios, como simples espectadores del control ejercido por algunos privados de libertad, muestra cierta incoherencia en la forma en que los funcionarios de trato directo desempeñan su función dentro de los módulos en el CCP Colina II:

> "hay internos e internos, por ejemplo, en el módulo que estoy yo, hace pocos días hay un interno específicamente que llegó hace poco y había estado muchas veces ahí, llegó y el loco quiso tomar poder y lo logró, eliminó a mucha gente, el solo". (Funcionario 6_f)

Estos hallazgos están en directa consonancia con lo expresado por Liebling y Crewe (2012), quienes consideran que las cárceles son comunidades especiales, pero comunidades al fin y al cabo, cuya forma está determinada por las interacciones y configuraciones de poder de sus integrantes (Liebling & Crewe, 2012: 896). Una de las reglas de esta "comunidad del poder" es la dinámica de negociación del espacio compartido, la cual se produce en condiciones de coerción permanente (Schliehe & Crewe, 2022). Su reflejo más crudo obliga a que los reclusos deban enfrentar los conflictos con la única regla posible, "la pelea", ya sea en condiciones de igualdad o mediante la aceptación de la reconfiguración del orden social imperante (Gooch & Treadwell, 2022). En este caso, los privados de libertad y los funcionarios del CCP Colina II manifiestan la normalización de los conflictos a través de "la pelea", cuyos principales desencadenantes se deben a situaciones de convivencia diaria, conflictos anteriores o la lucha por la jerarquía dentro de sus relaciones de pares (Sykes, 2017):

> "Sí, si uno no pelea, si dejas que te aplaste uno, va a venir el vecino, el de al del frente, el de al lado, y todos te van a poner la pata encima, entonces ¿cuál es lo mejor? reaccionar de la misma manera". (Privado de libertad 9)

El contexto de violencia implica aceptar una ausencia de gobernanza estatal en el espacio carcelario y una ineficacia en las estrategias que adoptan los funcionarios del CCP Colina II. Es decir, el poder del Estado se muestra difuso y compartido con ciertos liderazgos internos de las personas privadas de libertad. Esta realidad es descrita por los funcionarios, resaltando la atención especial que les genera la condición de vulnerabilidad de las personas privadas de libertad frente a la violencia:

> "A veces si se sienten apremiados o sienten que están en una situación de riesgo o que su vida peligra [internos], esa es una sensación permanente que muchos expresan aquí, que no quieren salir de aquí muertos, que quieren salir vivos, que quieren estar bien. Hay algunos que lo manifiestan, pero con mayor nivel angustia que otros. Para otros, la posibilidad de morir o la posibilidad de ser heridos siempre está aquí, pero hay algunos que lo viven con niveles de angustia que son importantes. Ahí muchas veces se derivan a enfermería a lo mejor o a alguna atención psicológica". (Funcionario 3_e)

El soft power del funcionario penitenciario

Joseph Nye (2004), reconocido por su estudio sobre el poder en las relaciones internacionales, conceptualizó el *"Soft Power"* (poder blando) como la capacidad de lograr objetivos mediante la persuasión y la atracción, en contraposición a la coerción o el pago (*"hard power"*). Existen claros paralelismos entre la formulación de Nye y el poder blando en el ámbito penitenciario. En ambos contextos, el poder blando se considera más legítimo y se espera que obtenga mejores resultados (Crewe, 2011).

Sin embargo, se reconoce que para hacer frente a la violencia se recurre al poder duro (pesquisar elementos prohibidos). En este caso, uno de los funcionarios entrevistados da una idea del esfuerzo preventivo para tratar de contener la violencia, una batalla que libran constantemente con las personas privadas de libertad (Haggerty & Bucerius, 2021), sin obtener resultados. Por lo tanto, se reconoce que la "intervención directa" con persuasión (*soft power*) podría obtener mejores resultados:

> "Nosotros contenemos, nosotros podemos prevenir -le digo nosotros al personal uniformado- nosotros vamos a ir a la parte operativa, la contención y desde lo operativo en pesquisar, requisar elementos que puedan ser riesgosos para la población para que no peleen y si pelean lo van a hacer a combos, por último, pero no se van a matar, pero volvemos al mismo punto, eso es una raya en el agua para lo que realmente pudiera ser que es la intervención directa." (Funcionario 2_e)

En la problematización de la cárcel como fenómeno de estudio, se tiende a descuidar a los funcionarios penitenciarios, presentándolos como un estereotipo del monopolio del poder. Sin duda, esta visión es sociológicamente básica y profundamente engañosa (Arnlod et al., 2007). Los internos reconocen que los funcionarios de trato directo tienden a desarrollar su tarea con el menor esfuerzo. El "abrir y cerrar una reja" se ejecuta evitando que las personas privadas de libertad salgan de los módulos en el CCP Colina II.

> "al funcionario, el rol que él cumple es custodio, él tiene que velar por abrir y cerrar una reja, pasar la puerta o estar pendiente de los internos, pero él siem-

> pre le ha gustado estar mejor sentado, que la puerta esté cerrada." (Privado de libertad 2)

Como señala Michael Lipsky (2010), a diferencia de los trabajadores de menor jerarquía en la mayoría de las organizaciones privadas, los burócratas de "nivel de la calle" tienen un poder discrecional considerable a la hora de determinar la naturaleza, la cuantía y la calidad de las prestaciones y sanciones que ofrecen sus organismos (Lipsky, 2010: 13). Es decir, estos burócratas de "nivel de la calle" (funcionarios públicos) determinan en gran medida el éxito de la implementación de una política pública.

El burócrata de la cárcel (funcionario penitenciario) decide en qué consisten las prestaciones penitenciarias y determina selectivamente a quién se sanciona y qué tipos de comportamientos quedan exentos de atención, además de incidir directamente en los factores para la calificación de la conducta. En el sistema penitenciario chileno, la medición de la conducta de una persona condenada considera factores de adaptación al régimen interno y la participación en actividades de reinserción social (Decreto 338, Art. 6°, 2020). Una "muy buena conducta" permitirá al privado de libertad postular a beneficios de salida anticipada al cumplimiento de su condena. Como señala Sparks et al. (1996), el funcionario tiene el derecho no solo de dictar y administrar los reglamentos que han de guiar la vida del preso, sino también el derecho de detener, juzgar y castigar a cualquier individuo acusado de mala conducta. Es decir, posee atribuciones legislativas, ejecutivas y judiciales que han sido reconocidas desde hace tiempo como un poder absoluto (Sparks et al., 1996: 41).

El dilema del prisionero, conflicto y cooperación

Muchos de los conflictos están asociados a la búsqueda de un mejor estatus carcelario o acceder a un distinto nivel jerárquico dentro de la estructura informal, posiciones vinculadas al manejo del poder y el acceso a privilegios mientras dura el encarcelamiento (Gambetta, 2009; Michalski, 2017). Una forma de cambiar de jerarquía dentro de la cárcel es a través de la pelea. Sin embargo, las peleas tienen un costo, por lo que los reclusos no quieren malgastar energía luchando contra oponentes demasiado débiles y no quieren arriesgarse a perder contra oponentes demasiado fuertes (O'Donnell & Edgar, 1999; Rauhut, 2017). Los internos del CCP Colina II reconocen la jerarquía carcelaria como una demostración de poder basada en el acceso a bienes y servicios:

> "Entonces es super competitivo por todo, el que tiene más, el que tiene menos, el que come más, el que come menos, el que es más grande, el que tiene las últimas zapatillas, el que no, aquí hay una, cómo se llama, una jerarquía delictual que se, es de la cana [cárcel], es típico de la prisión". (Privado de libertad 5)

Las metas, propósitos u objetivos de una persona privada de libertad se relacionan directamente con la forma de interactuar con otros internos, independientemente del conflicto (Schelling, 1978). En la cárcel, el comportamiento es contingente, es decir, depende de lo que hagan los demás, surgiendo lo que en la teoría de juegos se ha denominado "el dilema del prisionero";[2] un interno racional solo actúa (pelea) si espera que actuar sea mejor para él que no hacer nada.

El conflicto puede darse de forma natural para los reclusos que se encuentran en una posición especial: aquellos que se sienten lo suficientemente fuertes en relación con un nuevo participante como para arriesgarse a una pelea, pero no tan fuertes como para sentirse seguros en su propia posición en la jerarquía; por eso, intentan mejorarla. Al desafiar, demuestran que pueden asumir riesgos y realizan una tarea útil para otros reclusos al actuar como catalizadores de un acontecimiento generador de información (Gambetta, 2009). Así lo relata un privado de libertad: se miden las posiciones, generando información útil no solo para los internos en conflicto, sino también para los demás internos del módulo. Es por ello que, una vez que el desafío a pelear es manifiesto, hay muy pocas posibilidades de evitar una pelea; este es un dilema constante:

> "Lamentablemente, pero es así. Tú podís discutir a lo mejor porque alguien te botó el micrón [cocinilla] o te pasó a llevar, hoy día te levantaste mal y se produce ese cruce de palabras y justamente se miden las fuerzas los cabros, en una discusión, como la choreza. A ver quién, quién, reacciona, quién reacciona primero". (Privado de libertad 4)

Además de los clásicos estoques y lanzas,[3] que son muy propios de la cultura carcelaria chilena, como armas de prevención (Espinoza, 2022), se desprende de los datos que en el CCP Colina II, los internos portan una pequeña arma cortopunzante denominada "cocinera". Esta se utiliza para la protección frente a una posible agresión. Así lo relata un funcionario, remarcando que están desarrollando un plan para eliminarlas; sin embargo, siguen siendo utilizadas:

> "Exactamente. Ahora hoy en día, por ejemplo, también nosotros desde el año pasado estamos trabajando para eliminar las famosas"cocineras" [cuchillo] que le dicen ellos, que son un arma blanca de 25 centímetros aproximadamente que andan portando ahí… antiguamente también eran común ver en los pasillos todos los internos andaban con ellas". (Funcionario 4_e)

Donde se manifiestan espacios de cooperación y cambios significativos en las personas privadas de libertad, es en la dinámica de los mozos, que son aquellos

2 Casualmente, el juego más conocido de la Teoría de Juegos se refiere a una situación carcelaria y se denomina el dilema del prisionero (DP). El juego fue analizado por primera vez en la década de 1950 por dos matemáticos de la RAND, Dresher y Flood, y la historia que lo ilustra fue ideada por A. W. Tucker, Kaminski (2004).

3 Armas artesanales elaboradas con metales u otros elementos que se afilan para adquirir la capacidad de cortar (Espinoza, 2022: 120).

internos que desarrollan una serie de tareas de colaboración con la administración penitenciaria, demostrando una muy buena conducta y disposición para el trabajo. Así lo destaca un funcionario, al señalar cómo el mozo representa un proceso de cambio virtuoso por el uso del tiempo de su condena, hasta considerar que pueden participar en los talleres y programas de intervención.

> "Tú lo ves en los mozos, por ejemplo, hay mozos que han tenido trayectoria delictual o historias dentro de la unidad muy refractarias, pero cuando empiezan a utilizar su tiempo y a salir todos los días a trabajar y a volver cansados en la noche, empiezan como a mantenerse al margen de una serie de cosas que se dan en el módulo". (Funcionario 3_e)

Este es el dilema que deben enfrentar los privados de libertad en el CCP de Colina II: si dedicarán su tiempo de condena a generar conflictos, que finalmente podría terminar con su vida en la cárcel, o bien, a cooperar en su proceso de intervención para obtener una conducta que les permita acceder a una salida anticipada del cumplimiento de su condena. La decisión dependerá de cada uno de ellos, pero estará supeditada por la interacción con los funcionarios del penal.

Intervención de la violencia

Uno de los aspectos más relevantes para enfrentar la violencia carcelaria en el CCP Colina II es considerarla un problema que requiere intervención por parte de la administración penitenciaria. Entre los temas abordados por la literatura, se refiere que el uso del tiempo libre en la cárcel puede contribuir a la disminución de la violencia carcelaria (Steiner & Wooldredge, 2020). Un funcionario entrevistado plantea que la combinación de actividades orientadas al uso del tiempo puede propiciar una disminución de la violencia; sin embargo, reflexiona sobre el horario nocturno y los eventos que suceden, de los cuales los funcionarios no poseen el control:

> "Las actividades tanto deportivas, las actividades de reinserción los sacan [los internos] al menos por un momento de esos espacios, a pesar de que de todas maneras se tienen que juntar muchas veces en horarios nocturnos y ahí ocurren situaciones, pero es fundamental mantener a las personas privadas de libertad ocupadas e idealmente todos haciendo muchas cosas". (Funcionario 2_e)

Asimismo, se debe evaluar con profundidad que la intervención de la violencia requiere la aplicación de instrumentos para su valoración (Morales Peillard et al., 2018). Estos instrumentos para la valoración del riesgo de violencia se pueden utilizar para identificar a los internos potencialmente violentos y mejorar las intervenciones de prevención de la violencia; ahora bien, la precisión de dichos instrumentos rara vez se ha puesto a prueba en las cárceles y en algunos casos sus

resultados son contradictorios (Abbiati et al., 2019; Folino, 2015). Sin embargo, dada la experiencia de los funcionarios del CCP Colina II, específicamente en la aplicación de instrumentos basados en el juicio profesional estructurado (Cooke, 2019; Villagra Pincheira, 2022), un funcionario reflexiona en torno a la aplicación de una escala y a la forma en que se evaluará su responsabilidad. Indica que esta puede estar alojada en el Área de Estadística, generando criterios de intervención de sujetos violentos desde su ingreso al CCP Colina II:

> "si pudiésemos empezar a intervenir… aplicar una escala… si por ejemplo tuviéramos en estadística gente que aplicara la escala -que no fuéramos ni siquiera nosotros- si la escala es de media hora -en el fondo- y me ingresan tres internos en el día, podría eventualmente tirarlo para allá. Y empezamos a identificar y logramos tener -no sé- quince que se identifiquen, que ya vienen con una escala que es media/alta -no sé- a lo mejor empezar a intervenir ahí y en paralelo hacer una intervención a los que ya nosotros tenemos aquí adentro, que están metidos en el cuento [de la violencia] y que requieren intervención". (Funcionario 3_e).

Desde esta perspectiva, surgen algunas intervenciones que podrían ser más factibles de implementar en el CCP Colina II y que guardan relación con la terapia de grupo. Estos demuestran resultados prometedores en cuanto a su eficacia que podrían ser explorados en una utilización más masiva (Auty et al., 2017: 140). Al respecto destaca el relato de un funcionario entrevistado, que proyecta un programa para reducir la violencia, consistente en la incorporación del interno a la oferta programática cuando presenta alto riesgo de violencia. No es partidario de aislarlo, sino incorporarlo dentro de los beneficiarios de la oferta programática, sin mediar de por medio tiempos mínimos de condena, como requisito para acceder a estos programas:

> "Y lo otro es que esa pasaría a ser posiblemente más adelante parte de nuestra oferta programática. Porque si vamos a hacer un taller, por ejemplo, que se pueda ver en paralelo o se cruce con otro de los talleres del PPL [Programa de Privados de Libertad] en el fondo podría ser inclusive parte de nuestra oferta, y efectivamente, al tomar a un interno que tenga alto riesgo de violencia inmediatamente hacerlo ingresar a algún programa,te fijas". (Funcionario 3_e).

Por otra parte, son los propios internos los que reconocen ciertas etapas de los programas de intervención y valoran los esfuerzos que buscan disminuir el fenómeno de la violencia. Así lo refiere un interno en un grupo focal, que señala como positiva la intervención en el control de impulsos y racionamiento crítico. Si bien, no hay una identificación de un programa general, los internos valoran aquellos talleres o módulos de intervención que les reportan un uso cotidiano en el cambio de su conducta frente a los otros compañeros de convivencia:

> "Son como por secciones, por ser, una que igual me tocó a mí que es el control de impulso, puede ser o razonamiento crítico, que son varias áreas que van trabajando con las personas po', y eso igual […]". (Privado de libertad 2)

En el análisis de las entrevistas y grupos focales surge la necesidad de desarrollar actividades de reinserción; intervenir a los sujetos con riesgo más alto en violencia; aplicar una escala que puede seleccionar a internos que deben ser intervenidos; con un enfoque en la gestión de los casos; generando conductas prosociales; evitando un diseño de programa desde arriba. Esto, además, requiere considerar técnicas en resolución de conflictos, abordar el problema de las adicciones, con un enfoque sistémico que apunte a la disminución de la violencia tanto en la cárcel, como posterior al egreso por cumplimiento de condena de los internos intervenidos.

Conclusiones

A partir del análisis de las vivencias de la violencia carcelaria en el CCP Colina II, se plantean cinco estrategias aplicables:

- **Estrategias centradas en la gobernanza carcelaria**: Se enfocan en aspectos sistémicos del funcionamiento de la cárcel, relacionados con el "gerencialismo penitenciario" (Bennett, 2016), abordando el mantenimiento del orden, la gestión del cambio y el poder e influencia en las personas privadas de libertad.
- **Estrategias centradas en los internos**: Promueven la transparencia y legitimidad de las decisiones (Bottoms & Tankebe, 2013), tanto en el uso de facultades disciplinarias como en el acceso a incentivos y beneficios penitenciarios.
- **Estrategias centradas en los funcionarios**: Reconocen la complejidad de las relaciones entre el personal penitenciario y los internos (Gariglio, 2018). Un uso proactivo y competente del poder puede reducir el sufrimiento de los internos frente a la violencia (Gooch & Treadwell, 2022).
- **Estrategias de intervención de víctimas de violencia carcelaria**: Consideran que controles más estrictos sobre la población penal deberían disminuir las agresiones (Wooldredge y Steiner, 2013), reduciendo el temor de los internos a ser agredidos (O'Donnell & Edgar, 1999).

- **Estrategias de diseño e implementación de un programa de prevención**: Se basan en intervenciones con evidencia de resultados (Byrne & Hummer, 2007b; Logan, 2020), utilizando instrumentos de valoración de riesgos de violencia para desarrollar planes de intervención (Morales Peillard et al., 2018). Estas estrategias buscan reducir los actos de violencia a los que se ven expuestas las personas privadas de libertad. A continuación, se desarrolla cada una de las estrategias propuestas.

Gran parte de la literatura sobre violencia carcelaria se enfoca en condiciones carcelarias, experiencias previas de los internos y estrategias de gestión. Sin embargo, un enfoque emergente examina la gobernanza interna e informal de los entornos penitenciarios (Peirce & Fondevila, 2020). Desde las vivencias de los internos, se observa una falta de gobernanza legítima por parte de los funcionarios del CCP Colina II. Se propone reorientar este déficit hacia un mayor liderazgo desde la dirección del penal, siguiendo el "gerencialismo penitenciario" de Bennett, que busca establecer una relación dialéctica entre las prácticas de gestión y la naturaleza específica de la función penitenciaria (Bennett, 2016).

Como menciona DiIulio, es evidente que el rendimiento de una organización se ve afectado cuando su liderazgo es ausente o inestable. Esto se aplica a las cárceles, donde las reformas institucionales sufren cuando los líderes están constantemente cambiando ("juego de las sillas musicales") (DiIulio, 1988). En el caso del CCP Colina II, la situación de la permanencia de los jefes del centro penal es crítica. Según datos administrativos, el tiempo promedio de permanencia de una jefatura en el CCP Colina II entre 2015 y 2022 fue de 263 días (Gendarmería de Chile, 2022b), lo que equivale a aproximadamente 9 meses a cargo de uno de los establecimientos más complejos del sistema penitenciario.

Una estrategia clave para mejorar la gobernanza oficial (Skarbek, 2020) y reducir los niveles de violencia en el penal, es establecer una gestión penitenciaria sólida y coherente con la misión institucional (Useem & Kimball, 1991). En este contexto, propongo la implementación de un criterio de permanencia de dos años para las jefaturas de unidad, acompañado de la asignación de un bono de impacto social a la gestión (Dadush, 2012). Este bono estaría vinculado a los resultados de un plan bianual destinado a disminuir la violencia carcelaria. El plan debería incorporar buenas prácticas para la intervención de las personas privadas de libertad, contribuyendo así a la reducción de la reincidencia delictual. La permanencia de la jefatura del establecimiento debería evaluarse periódicamente por la dirección de Gendarmería, considerando los avances del plan bianual, con indicadores cuantitativos y cualitativos de cumplimiento.

El libro de Sykes, "La sociedad de los cautivos" (2017), mantiene su relevancia por diversos motivos. No agotó la teorización de los problemas de poder o orden en las cárceles, sino que estableció principios perdurables y abordó el

conflicto entre los funcionarios de seguridad y los profesionales de reinserción, tocando temas como los horarios de intervención, los espacios disponibles y la selección de beneficiarios (Sykes, 2017). El dilema de los internos que buscan cooperar en su reinserción y abandonar la violencia radica en la escasa oportunidad y acceso a programas específicos.

Con el objetivo de mejorar el acceso a la oferta programática en el penal y reducir la violencia carcelaria, una estrategia viable implica proporcionar mayores prestaciones. Este enfoque se centraría en la intervención específica en los módulos y la gestión de casos, dirigido a internos más peligrosos y perturbadores del orden en el CCP Colina II. La implementación podría focalizarse inicialmente en el Módulo 3, donde se ha registrado la mayor tasa de muertes por riñas entre 2017 y 2021. La efectividad de esta estrategia dependerá de la capacidad para identificar de manera prospectiva y precisa a los reclusos más problemáticos (Labrecque, 2021).

La visita juega un papel crucial para los internos, y la prolongada restricción debido a la pandemia de COVID-19 (Marmolejo et al., 2020), con hasta 17 meses sin presencialidad en el CCP Colina II, sin duda, influyó en los niveles de violencia. Una estrategia interesante sería adoptar un enfoque más creativo de las visitas como herramienta de modificación de la conducta. Esto implica reducir los obstáculos a las visitas y mejorar la experiencia, facilitando procedimientos administrativos, flexibilizando horarios para ciertos internos, adaptando las zonas de visita para familias y niños, y estableciendo alianzas para mejorar el transporte de los familiares (Blevins et al., 2010; Wooldredge, 2020).

La esencia de la función penitenciaria debe centrarse en los funcionarios, analizando detenidamente su desempeño diario (Gariglio, 2018). Si los funcionarios no se comprometen con los internos y no conocen sus historias, es poco probable que estos cambien y se verán obligados a actuar según las expectativas predeterminadas (Crewe, 2011; Liebling et al., 2020). Los funcionarios tienen la responsabilidad de proteger a las personas privadas de libertad de cualquier daño. Sin embargo, la victimización y el temor a ser agredidos mientras están encarceladas son realidades que plantean preocupaciones éticas en relación con las condiciones de reclusión (Novisky & Peralta, 2020).

En el CCP Colina II, además de registrar altas tasas de violencia entre internos, se observa que el número de funcionarios heridos o lesionados por uno o más internos es el más elevado a nivel nacional (141 funcionarios entre 2017 y 2021) (Gendarmería de Chile, 2022d). Por consiguiente, es imperativo implementar una estrategia que garantice que los funcionarios cuenten con el equipo necesario para desempeñar sus funciones de manera que fomente un entorno seguro (Steiner & Wooldredge, 2020). Asimismo, es necesario mejorar la ejecución de funciones y tareas cruciales para prevenir la violencia carcelaria, como los traslados de internos a diferentes áreas del centro penal, responsabilidad del

Grupo de Apoyo de Reacción Primaria (GARP) del CCP Colina II (Gendarmería de Chile, 2009).

Es urgente implementar una estrategia para erradicar el uso de "cocineras" entre los internos, ya que no es apropiado que mantengan estos elementos prohibidos ante posibles agresiones. El plan debería incluir etapas de sensibilización para la población penal, junto con plazos definidos de implementación.

La literatura sugiere que los internos que participan en programas educativos y/o laborales, entre otros, pueden ser percibidos por sus pares como excesivamente alineados a la administración penitenciaria, lo que puede resultar en la pérdida de respeto y confianza. Esta percepción aumenta la probabilidad de que estos internos sean víctimas de violencia (Safranoff & Kaiser, 2020).

El volumen de agresiones físicas sufridas por los internos en el CCP Colina II tiene implicancias no solo para las estrategias tradicionales de control penitenciario, que incluyen la identificación y sanción de internos mediante la segmentación y el traslado, así como la protección de las víctimas mediante medidas de seguridad, sino también para el control comunitario debido al creciente número de internos que experimentan violencia directamente en la cárcel y su impacto en la comunidad (Byrne & Hummer, 2007b; Wooldredge & Steiner, 2013). Se propone como estrategia la realización de encuestas periódicas a la población penal para evaluar los niveles de violencia y victimización, ya que existe consenso en la literatura sobre que las agresiones no se informan adecuadamente en las estadísticas oficiales de los sistemas penitenciarios (Bottoms, 1999).

Hasta la fecha, en Chile, no se han calculado los costos directos asociados a la violencia carcelaria (Banco Interamericano de Desarrollo, 1999). Sin embargo, existen precedentes jurisprudenciales de fallos de la Corte Suprema que obligan al Estado a indemnizar a las familias de internos que han perdido la vida en riñas dentro de los establecimientos penitenciarios. Por tanto, es necesario, no solo desde la perspectiva económica, sino también ética, desarrollar intervenciones sistemáticas con las víctimas de violencia dentro del CCP Colina II.

En la actualidad penitenciaria chilena, no existen programas de intervención para prevenir la violencia carcelaria. Tampoco se ha detectado la utilización de instrumentos de valoración de riesgo de violencia que permitan prevenir riñas entre internos e intervenir a aquellos sujetos más violentos, como el instrumento HCR-20 (Abbiati et al., 2019; Douglas et al., 2015; Morales Peillard et al., 2018). La única estrategia frente a la conducta violenta ha sido aplicar el régimen sancionatorio dispuesto en el Reglamento Penitenciario (Arévalo, 2014; Gendarmería de Chile, 1998). Por otro lado, en cuanto a la intervención, la literatura indica que la participación en programas de reinserción social podría disminuir la violencia, especialmente aquellas intervenciones con enfoque cognitivo-conductual (Byrne & Hummer, 2007a; Walsh et al., 2020).

Una estrategia eficaz para reducir la violencia en el CCP Colina II es proporcionar prestaciones y apoyos especiales para abordar los factores de riesgo que contribuyen a la conducta violenta (Butler et al., 2021). La literatura ha revisado y evaluado programas de prevención de la violencia carcelaria basados en la evidencia que se han implementado en distintos sistemas penitenciarios (Klinoff & Magaletta, 2018; Latessa et al., 2020; Mercer et al., 2021; Morales Peillard et al., 2018).

Los programas de prevención de la violencia carcelaria pueden clasificarse en dos categorías principales. Primero, aquellos que se centran en enfoques individuales, con abundantes pruebas de eficacia, como intervenciones de aprendizaje social y enfoques cognitivo-conductuales. Segundo, los que combinan terapias grupales, con pruebas limitadas de eficacia, integradas con enfoques dirigidos a necesidades criminógenas específicas, respaldados por una base de pruebas más sólida (Auty et al., 2017: 139).

Por lo tanto, se propone diseñar un programa de prevención de la violencia carcelaria respaldado por evidencia y presentarlo en la discusión presupuestaria. Se sugiere que la Dirección de Presupuestos (DIPRES) evalúe la asignación de recursos para este programa. La implementación podría realizarse en etapas, priorizando al CCP Colina II en la primera fase.

Referencias

Abbiati, M., Palix, J., Gasser, J., & Moulin, V. (2019). Predicting physically violent misconduct in prison: A comparison of four risk assessment instruments. Behavioral Sciences and the Law, 37(1), 61–77. https://doi.org/10.1002/bsl.2364

Arévalo, A. (2014). Impacto de las sanciones disciplinarias en el control de la violencia del sistema penitenciario chileno. IX Congreso Nacional De Investigación Sobre Violencia Y Delincuencia.

Arnlod, H., Liebling, A., & Tait, S. (2007). Prison officers and prison culture. En Y. Jewkes (Ed.), Handbook on prisons (pp. 471–495). Routledge. http://doi.org/10.4324/9780203118191-31

Atlas, R. (1983). Weapons used in prison assault: A profile of four Florida prisons. Aggressive Behavior, 9(2), 125–131. https://doi.org/10.1002/1098-2337(1983)9:2

Auty, K. M., Cope, A., & Liebling, A. (2017). Psychoeducational programs for reducing prison violence: A systematic review. Aggression and Violent Behavior, 33, 126–143. https://doi.org/10.1016/j.avb.2017.01.018

Banco Interamericano de Desarrollo. (1999). Violence as an obstacle to development (4).

Bennett, J. (2007). Measuring order and control in the Prison Service. En Y. Jewkes (Ed.), Handbook on prisons (pp. 518–542). Routledge. https://doi.org/10.4324/9780203118191-31

Bennett, J. (2016). The working lives of prison managers: Global change, local culture and individual agency in the late modern prison. Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1016/s0959-6380(00)80678-9

Bergman, M. (2022). El gobierno criminal en el encierro y desde las cárceles. LASA Forum, 53(4), 19–24. https://forum.lasaweb.org/files/vol53-issue4/Dossier-4.pdf

Bergman, M., & Fondevila, G. (2021). Prisons and crime in latin america. Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/9781108768238

Blevins, K. R., Listwan, S. J., Cullen, F. T., & Jonson, C. L. (2010). A general strain theory of prison violence and misconduct: An integrated model of inmate behavior. Journal of Contemporary Criminal Justice, 26(2), 148–166. https://doi.org/10.1177/1043986209359369

Bottoms, A. (1999). Interpersonal violence and social order in prisons. Crime and Justice, 26, 205–281. https://doi.org/10.1086/449298

Bottoms, A., & Tankebe, J. (2013). A voice within': Power-holders' perspectives on authority and legitimacy. En J. Tankebe & A. Liebling (Eds.), Legitimacy and criminal justice (pp. 60–82). Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198701996.003.0005

Bryant, A. (2017). Grounded Theory and Grounded Theorizing // Grounded theory and grounded theorizing: Pragmatism in research practice. Oxford University Press.

Butler, M., McNamee, C. B., & Kelly, D. (2021). Risk factors for interpersonal violence in prison: Evidence from longitudinal administrative prison data in northern ireland. Journal of Interpersonal Violence, 1–23. https://doi.org/10.1177/08862605211006363

Byrne, J. M., & Hummer, D. (2007a). In search of the "Tossed Salad Man" (and others involved in prison violence): New strategies for predicting and controlling violence in prison. Aggression and Violent Behavior, 12(5), 531–541. https://doi.org/10.1016/j.avb.2007.02.001

Byrne, J. M., & Hummer, D. (2007b). Myths and realities of prison violence: A review of the evidence. Victims & Offenders, 2(1), 77–90. https://doi.org/10.1080/15564880601087241

Capdevielle, J. M., & Freyre, M. L. (2013). El concepto de lucha en la sociologia de Bourdieu. Revista De Ciencias Sociales, 140, 111–124. https://doi.org/10.15517/rcs.v0i140.12317

Carrington, K., Hogg, R., & Sozzo, M. (2016). Southern criminology. British Journal of Criminology, 56(1), 1–20. https://doi.org/10.1093/bjc/azv083

Charmaz, K. (2014). Constructing grounded theory (introducing qualitative methods series) // constructing grounded theory. En Introducing qualitative methods (2a ed.). Sage Publications.

Comité para la Prevención de la Tortura. (2021). Informe de visita al centro de cumplimiento penitenciario colina II. https://mnpt.cl/wp-content/uploads/2022/01/Informe-de-Visita-CCP-Colina.pdf

Cooke, D. J. (2019). Violence and the pains of confinement: PRISM as a promising paradigm for violence prevention. En D. L. L. Polaschek, A. Day, & C. R. Hollin (Eds.), The wiley international handbook of correctional psychology (pp. 78–93). John Wiley & Sons.

Coyle, A. (2022). Prisons of the world. Policy Press.

Crewe, B. (2011). Soft power in prison: Implications for staff–prisoner relationships, liberty and legitimacy. European Journal of Criminology, 8(6), 455–468. https://doi.org/10.1177/1477370811413805

Crewe, B., & Laws, B. (2018). Subcultural adaptations to incarceration. En J. Wooldredge & P. Smith (Eds.), The oxford handbook of prisons and imprisonment (pp. 126–142). Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199948154.013.6

Cunha, M. (2014). The ethnography of prisons and penal confinement. Annual Review of Anthropology, 43(1), 217–233. https://doi.org/10.1146/annurev-anthro-102313-030349

Dadush, S. (2012). Impact investment indicators: A critical assessment en K. En Davis, K, F. A., B. Kingsbury, & S. Engle Merry (Eds.), Governance by indicators (pp. 392–434). Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199658244.003.0016

Darke, S., & Karam, M. L. (2016). Latin american prisons. En Y. Jewkes, B. Crewe, & J. Bennett (Eds.), Handbook on prisons (pp. 460–474). Routledge. https://doi.org/10.4324/9781315797779-27

Dilulio, J. J. (1988). Prison reform: Executive leadership is the missing link. The Christian Science Monitor. https://advance-lexis-com.uchile.idm.oclc.org/api/document?collection=news&id=urn:contentItem:3S-JB-4020-0012-242T-00000-00&context=1516831

Douglas, K. S., Hart, S. D., Webster, C. D., & Belfrage, H. (2015). HCR-20 V3: Valoración del riesgo de violencia: Guía del evaluador. Edicions de la Universitat de Barcelona.

Espinoza, O. (2022). Gestión y violencia carcelaria: Funcionamiento de la cárcel en chile [Tesis para optar al grado de doctora en ciencias sociales. Universidad de Chile.

Estrada-Acuña, R. A., Arzuaga, M. A., Giraldo, C. V., & Cruz, F. (2021). Diferencias en el análisis de datos desde distintas versiones de la Teoría Fundamentada. Empiria. Revista De Metodología De Ciencias Sociales, 51, 185–229. https://doi.org/10.5944/empiria.51.2021.30812

Folino, J. O. (2015). Predictive efficacy of violence risk assessment instruments in Latin-America. European

Journal of Psychology Applied to Legal Context, 7(2), 51–58. https://doi.org/10.1016/j.ejpal.2014.11.006

Gambetta, D. (2009). Codes of the underworld: How criminals communicate. Princeton University Press.

Garces, C., Martin, T., & Darke, S. (2013). Informal prison dynamics in africa and latin america. Criminal Justice Matters, 91(1), 26–27. https://doi.org/10.1080/09627251.2013.778756

Gariglio, L. (2018). "Doing" coercion in male custodial settings: An ethnography of Italian prison officers using force. Routledge Taylor & Franics Group.

Gendarmería de Chile. (1998). Decreto 518. Aprueba el reglamento de los establecimientos penitenciarios.

Gendarmería de Chile. (2009). Resolución exenta 6479. Aprueba manual de procedimientos penitenciarios especiales.

Gendarmería de Chile. (2022a). Boletín estadístico: Ingreso de visitas a los establecimientos penitenciarios 2017-2019.

Gendarmería de Chile. (2022b). Jefes unidad del CCP colina II 2015—2022: Según registros sistema personal.

Gendarmería de Chile. (2022c). Reporte diario población penal recluida.

Gendarmería de Chile. (2022d). Variables asociadas a la violencia carcelaria 2017-2021: Datos administrativos.

Gimbel, K., & Newsome, J. (2018). Using qualitative methods in a quantitative survey research agenda. En L. R. Atkeson & R. M. Alvarez (Eds.), The Oxford handbook of polling and survey methods (pp. 505–532). Oxford University Press.

Goffman, E. (2004). Internados: Ensayos sobre la situación social de los enfermos mentales (1a.). Amorrortu.

Gooch, K., & Treadwell, J. (2022). The 'Screw boys' and the 'Businessmen': Re-negotiating penal power, governance and legitimate authority through a prison violence reduction scheme. The British Journal of Criminology, 1–18. https://doi.org/10.1093/bjc/azac081

Haggerty, K. D., & Bucerius, S. M. (2021). Picking battles: Correctional officers, rules, and discretion in prison. Criminology : an interdisciplinary journal, 59(1), 137–157. https://doi.org/10.1111/1745-9125.12263

Institute for Crime & Justice Policy Rearch. (2023). Prison population rate. https://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison_population_rate?field_region_taxonomy_tid=All

Instituto Nacional de Derechos Humanos. (2021a). Acciones judiciales contra gendarmería 2012-2021. Base De Datos.

Instituto Nacional de Derechos Humanos. (2021b). Estudio de las condiciones carcelarias en chile 2014-2015: Informe CCP colina II región metropolitana. Instituto Nacional de Derechos Humanos.

Kalyvas, S. N., I., S., & Masoud, T. E. (Eds.). (2008). Order, conflict, and violence. Cambridge University Press.

Kaminski, M. (2004). Games prisoners play: The tragicomic worlds of Polish prison. Princeton University Press.

Kelle, U. (2019). The status of theories and models in grounded theory. En A. Bryant & K. Charmaz (Eds.), The sage handbook of current developments in grounded theory (pp. 68–88). Sage. https://doi.org/10.4135/9781526436061.n5

Klinoff, V. A., & Magaletta, P. R. (2018). Violence in correctional settings. En V. B. Hasselt & M. L. Bourke (Eds.), Handbook of behavioral criminology (pp. 573–588). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-61625-4

Kuckartz, U. (2014). Qualitative text analysis: A guide to methods, practice & using software. Sage.

Labrecque, R. M. (2021). Security threat management in prison: Revalidation and revision of the inmate risk assessment for segregation placement. Prison Journal, 1–17. https://doi.org/10.1177/00328855211069150

Latessa, E. J., Listwan, S. J., & Koetzle, D. (2020). What works (and doesn't) in reducing recidivism (2a ed.). Francis Group.

Legewie, H., & Schervier-Legewie, B. (2004). Anselm Strauss en conversación con Heiner Legewie y Barbara Schervier-Legewie: "La investigación es trabajo duro, siempre está ligada a cierta dosis de sufrimiento. De ahí que por otro lado, deba ser entretenida, divertida". FQS, 5(3). https://doi.org/10.17169/fqs-5.3.562

Liebling, A., & Crewe, B. (2012). Prison life, penal power, and prison effects. En M. Maguire, R. Morgan, & R. Reiner (Eds.), The oxford handbook of criminology (pp. 895–927). Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/he/9780199590278.003.0030

Liebling, A., Williams, R., & Lieber, E. (2020). More mind games: How 'The action' and 'The odds' have changed in prison. The British Journal of Criminology, 1–19. https://doi.org/10.1093/bjc/azaa046

Lincoln, J. M., Chen, L. -H., Mair, J. S., Biermann, P. J., & Baker, S. P. (2006). Inmate-made weapons in prison facilities: Assessing the injury risk. Injury Prevention: Journal of the International Society for Child and Adolescent Injury Prevention, 12(3), 195–198.

Lipsky, M. (2010). Streel-level democracy: Dilemmas of the individual in public services (Updated). Sage.

Logan, C. (2020). Managing violent offenders with a personality disorder. En J. S. Wormith, L. A. Craig, & T. E. Hogue (Eds.), The wiley handbook of what works in violence risk management: Theory, research and practice (pp. 399–418). John Wiley & Sons.

Marmolejo, L., Barberi, D., Bergman, M., Espinoza, O., & Fondevila, G. (2020). Responding to COVID-19 in latin american prisons: The cases of argentina, chile, colombia, and mexico. Victims & Offenders, 15(7–8), 1062–1085. https://doi.org/10.1080/15564886.2020.1827110

Martin, T. M., Jefferson, A. M., & Bandyopadhyay, M. (2014). Prison climates in the global South—Sensing prison climates: Governance, survival, and transition. Focaal - Journal of Global and Historical, ropology(68), 3–17. https://doi.org/10.3167/fcl.2014.680101

Mercer, G., Ziersch, E., Sowerbutts, S., Day, A., & Pharo, H. (2021). The violence prevention program in south australia: A recidivism and Cost–Benefit analysis pilot study. Criminal Justice and Behavior, 49(1), 20–36. https://doi.org/10.1177/00938548211038333

Michalski, J. H. (2017). Status hierarchies and hegemonic masculinity: A general theory of prison violence. The British Journal of Criminology, 57(1), 40–60. https://doi.org/10.1093/bjc/azv098

Ministerio de Justicia. (2020). Decreto 338, Aprueba el Reglamento del Decreto Ley no 321, de 1925, que establece la libertad condicional para las personas condenadas a penas privativas de libertad y modifica el Decreto Supremo No 518, de 1998, que aprueba Reglamento de establecimientos penitenciarios.

Morales Peillard, A. M., Pantoja Vera, R., Piñol Arriagada, D., & Sánchez Cea, M. (2018). Una propuesta de modelo integral de reinserción social para infractores de ley.

Novisky, M. A., & Peralta, R. L. (2020). Gladiator school: Returning citizens' experiences with secondary violence exposure in prison. Victims & Offenders, 15(5), 594–618. https://doi.org/10.1080/15564886.2020.1721387

Nye, J. S. (2004). Soft power: The means to success in world politics (1a ed.). Public Affairs.

O'Donnell, I., & Edgar, K. (1999). Fear in prison. Prison Journal, 79(1), 90–99. https://doi.org/10.1177/0032885599079001006

Peirce, J., & Fondevila, G. (2020). Concentrated violence: The influence of criminal activity and governance on prison violence in latin america. International Criminal Justice Review, 30(1), 99–130. https://doi.org/10.1177/1057567719850235

Pérez Goldberg, P. (2018). Mujeres y confinamiento en instituciones totales. Trayectorias Humanas Trascontinentales. http://doi.org/10.25965/trahs.788

Rauhut, H. (2017). Game theory. En W. Bernasco, J.-L. Gelder, & H. Elffers (Eds.), The Oxford handbooks in criminology and criminal justice (Vol. 6, pp. 141–165). Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199338801.001.0001

Reisig, M. D. (2002). Administrative control and inmate homicide. Homicide Studies, 6(1), 84–103. https://doi.org/10.1177/1088676902006001005

Rosen, J. D., Cutrona, S., & Lindquist, K. (2023). Gangs, violence, and fear: Punitive darwinism in el salvador. Crime, Law, and Social Change, 79(2), 175–194. https://doi.org/10.1007/s10611-022-10040-3

Rossiter, K., & Rinaldi, J. (2019). Institutional violence and disability: Punishing conditions. Routledge advances in disability studies. Routledge Taylor & Francis Group.

Safranoff, A., & Kaiser, D. (2020). Violencia en América Latina: ¿qué factores aumentan el riesgo de ser victimizado dentro de la prisión? URVIO. Revista Latinoamericana De Estudios De Seguridad, 4299(28), 80–99. https://doi.org/10.17141/urvio.28.2020.4432

Sanhueza, G. (2014). Exploring correlates of prison violence in chilean prisons: Examining nationwide, administrative data [[Thesis]., University of Michigan]. https://hdl.handle.net/2027.42/110463

Sanhueza, G., Ortúzar, C., & Valenzuela, E. (2015). El desempeño moral de las cárceles chilenas: Un estudio piloto en Colina II. En I. Irarrázaval, C. Pozo, & M. Letelier (Eds.), Propuestas para chile: Concurso políticas públicas 2015 (pp. 49–75). Pontificia Universidad Católica de Chile.

Sanhueza, G., Pérez, F., Candia, J., & Urquieta, M. A. (2021). Inmate-on-inmate prison violence in chile: The importance of the institutional context and proper supervision. Journal of Interpersonal Violence, 36(23–24), 13391–13414. https://doi.org/10.1177/0886260520906177

Schelling, T. C. (1978). Micromotives and macrobehavior. En Fels lectures on public policy analysis (1a ed.). Norton.

Schliehe, A., & Crewe, B. (2022). Top bunk, bottom bunk: Cellsharing in prisons. The British Journal of Criminology, 62(2), 484–500. https://doi.org/10.1093/bjc/azab053

Skarbek, D. (2020). The puzzle of prison order: Why life behind bars varies around the world. Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/oso/9780190672492.003.0001

Sozzo, M. (2022). Inmate governance in latin america: Comparative and theoretical notes. En M. Sozzo (Ed.), Prisons, inmates and governance in latin america. Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-98602-5

Sparks, R. (2022). Sykes's problem of order in and out of context: Returning to the source in the society of captives. En B. Crewe, A. J. Goldsmith, & M. Halsey (Eds.), Clarendon studies in criminology. Power and pain in the modern prison: The society of captives revisited (pp. 54–70). Oxford University Press.

Sparks, R., & Bottoms, A. E. (1995). Legitimacy and order in prisons. The British Journal of Sociology, 46(1), 45. https://doi.org/10.2307/591622

Sparks, R., Bottoms, A., & Hay, W. (1996). Prisons and the problem of order. Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198258186.001.0001

Steiner, B., & Wooldredge, J. (2020). Understanding and reducing prison violence: An integrated social control-opportunity perspective. Routledge. http://doi.org/10.4324/9781315148243

Strauss, A. (1987). Qualitative analysis for social scientists. Cambridge University Press.

Strauss, A., & Corbin, J. (2002). Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada. Editorial Universidad de Antioquia.

Sykes, G. (2017). La sociedad de los cautivos: Estudio de una cárcel de máxima seguridad. Siglo XXI.

Useem, B., & Kimball, P. (1991). States of siege: U.S. prison riots, 1971-1986. Oxford University Press.

Vilalta, C., & Fondevila, G. (2019). Prison populism in latin america: Reviewing the dynamics of prison population growth. Strateg. Note, 32.

Villagra Pincheira, C. A. (2022). History and transformations of the model of rehabilitation in the criminal justice system in chile. En M. Vanstone & P. Priestley (Eds.), The palgrave handbook of global rehabilitation in criminal justice (pp. 71–87). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-031-14375-5_5

Walsh, A., Wells, J., & Gann, S. M. (2020). Correctional assessment, casework, and counseling (sixth edit. Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-55226-8

Weegels, J., Gual, R., & Espinoza, O. (2022). Compartiendo el poder: Experiencias de cogobierno entre reclusos y autoridades en las cárceles latinoamericanas. En N. Hernández Jiménez (Ed.), Temas criminológicos latinoamericanos: Teoría, evidencia empírica y ejecución penal (pp. 317–365). Tirant lo Blanch.

Wooldredge, J. (2020). Prison culture, management, and in-prison violence. Annual Review of Criminology, 3, 165–188. https://doi.org/10.1146/annurev-criminol-011419-041359

Wooldredge, J., & Steiner, B. (2013). Violent victimization among state prison inmates. Violence and Victims, 28(3), 531–551. https://doi.org/10.1891/0886-6708.11-00141

Wooldredge, J., & Steiner, B. (2016). The exercise of power in prison organizations and implications for legitimacy. Journal of Criminal Law and Criminology, 106(1), 125–166.

http:/doi.org/10.5354/0717-898032023.70136

La construcción social de la seguridad democrática: El caso del "Programa Integral de Protección Ciudadana" de la ciudad de Mar del Plata (2013-2015)

María Belén Muñiz

Universidad Nacional de Mar del Plata - CONICET
belumuniz@hotmail.com
https:/orcid.org/0000-0002-0362-2994

Resumen

En la búsqueda de conocer los factores materiales, sociales y culturales que inciden en una democratización en la gestión en seguridad nos proponemos aproximarnos a dilucidar la génesis, objetivos y materialización de uno de los programas de seguridad más significativo como expresión del intento de instalar una política democrática alternativa: el Programa Integral de Protección Ciudadana (PIPC) instalado en la ciudad de Mar del Plata, Argentina durante el periodo 2013-2015. Dicho objetivo se llevará a cabo a partir de un análisis jurídico-normativo y de entrevistas clínicas realizadas a funcionarios/as del PIPC. Entre los principales hallazgos, encontramos coherencia y unanimidad entre los objetivos e intencionalidades mencionados por los/as entrevistados/as y lo que efectivamente se materializó. Se enfatiza la producción de datos, la intervención social y comunitaria en materia de seguridad y la creación de una policía local/comunitaria como ejes vertebradores del PIPC, describiendo sus funciones y objetivos desde una perspectiva contrastante con políticas tradicionales precedentes.

Palabras clave: gestión securitaria, democratización, prevención, Mar del Plata.

The social construction of democratic security: The case of "El Programa Integral de Protección Ciudadana" of the city of Mar del Plata (2013-2015)

Abstract

In the search to know the material, social and cultural factors that influence democratization in security management, we propose to approach elucidating the genesis, objectives and materialization of one of the most significant security programs as an expression of the attempt to install a policy alternative democratic: the Comprehensive Citizen Protection Program (PIPC) installed in the city of Mar del Plata, Argentina during the period 2013-2015. This objective will be carried out based on a legal-normative analysis and clinical interviews carried out with PIPC officials. Among the main findings, we found coherence and unanimity between the objectives and intentions mentioned by the interviewees and what actually materialized. The production of data, social and community intervention in matters of security and the creation of a local/community police are emphasized as the backbone of the PIPC, describing its functions and objectives from a contrasting perspective with previous traditional policies.

Keywords: security management, democratization, prevention, Mar del Plata.

Fecha recepción: 22-02-2023
Fecha aceptación: 12-06-2023

Si bien la preocupación por la inseguridad ha estado presente y en aumento desde mediados de la década de 1980 (Kessler, 2009), a partir de la década de 1990 ha sido percibida como una de las principales amenazas por la ciudadanía argentina. Nos referimos a "una inseguridad" que se configura desde un sentido hegemónico fundado en la relación entre inseguridad, delito y sectores populares, así como en la producción de mecanismos punitivos y represivos como única respuesta a la problemática. En otras palabras, se reduce el problema de la "inseguridad" a la "criminalidad urbana/amateur/callejera", asociando de manera lineal e indisoluble las nociones de "pobre" y "delincuente" (Rios et al., 2013).

A partir de esta forma de concebir la seguridad y su gestión estatal, surge la necesidad imperante de conocer las acciones gubernamentales que se enmarcan en un terreno de disputa de este sentido hegemónico.

Diversas investigaciones coinciden en que en Europa Occidental y en el ámbito anglosajón, durante la década de los ochenta, en sintonía con el surgimiento del neoliberalismo y el avance globalizador, emerge un nuevo paradigma en torno a las políticas de seguridad basado en la prevención del delito más que en la represión del mismo (Rivera Beiras, 2005; Dammert, 2007; Sozzo, 2008; Ayos & Fiuza Casais, 2018). De esta transformación de paradigma, surgen nuevas nociones, entre ellas: "la seguridad democrática, la seguridad ciudadana, la prevención situacional, la prevención socio-comunitaria, la policía de proximidad, alerta comunitaria, etc." (Muñiz, 2019b: 147).

Se trata de políticas enmarcadas en una "nueva prevención" que comienza a consolidarse a partir del año 2009 en Argentina, orientada a aproximar las nociones democráticas con la gestión en seguridad.[1] Esto contrarresta la noción conservadora de seguridad que prioriza las funciones policiales, derivando en prácticas autoritarias y excluyentes. Se trata de una reconfiguración de la noción de seguridad, entendida como un tema integral, complejo y multicausal. Implica la prevención de la trasgresión al orden legal y la violencia, así como la garantía de condiciones de vida dignas para toda la población, asegurando el libre ejercicio y goce de sus derechos.

La relación con la gestión de la seguridad se manifiesta en intervenciones orientadas al control del delito y la criminalidad mediante la utilización de recursos y estrategias que trascienden la actuación de las agencias tradicionalmente consideradas como las únicas competentes, como la policía y el poder judicial. Asimismo, se destaca la intención de buscar actuaciones estatales que no se limiten a respuestas facilistas y autoritarias frente al problema del delito. En líneas generales, se pretende cambiar de medidas reactivas a proactivas y de visiones bélicas a preventivas.

1 Mediante el Plan de Gobierno de Seguridad Ciudadana, que incluye la creación del Consejo Provincial de Seguridad Ciudadana y de los Foros Locales y Barriales de Seguridad Ciudadana (Ayos & Fiuza Casais, 2018).

En esta línea, una gestión democrática de las instituciones de seguridad requiere "un sistema policial estrictamente subordinado a las directivas de seguridad pública formuladas por las autoridades gubernamentales" (Centro de Estudios Legales y Sociales, 2009: 3). Además, implica "una reorientación de los recursos de prevención y de investigación penal hacia la desactivación de redes delictivas poderosas y de los mercados ilegales" (Centro de Estudios Legales y Sociales, 2009: 3).

Se aboga por una policía con funciones de persuadir, aconsejar y advertir en detrimento de reprimir, utilizar la fuerza física o la sanción. También se busca un involucramiento comunitario en la gestión de la seguridad con la intención de democratizar las decisiones gubernamentales. Asimismo, se destaca la generación de datos estadísticos, más allá de las estadísticas policiales, con la intención de realizar diagnósticos de forma proactiva y multidimensional, entre otras iniciativas.

En este artículo, nos enfocamos en analizar la génesis social, el alcance objetivo (medidas implementadas) y el alcance subjetivo (la intencionalidad y objetivos) de uno de los programas de seguridad más significativos como expresión del intento de instalar una política democrática alternativa: el Programa Integral de Protección Ciudadana (PIPC).[2] Este programa "irrumpe" entre los años 2013 y 2015 en la ciudad de Mar del Plata, Provincia de Buenos Aires, Argentina. Se utiliza el término "irrumpe" porque le antecede una serie de gobiernos municipales alineados con grupos de derecha y/o vinculados a la última dictadura cívico-militar (Ladeuix, 2016).

Con respecto al primer y segundo objetivo (i. indagar la génesis en las condiciones sociales y culturales de origen de su irrupción; ii. identificar las medidas concretas a través de las cuales se materializó), se llevará a cabo mediante el análisis de fuentes secundarias. Específicamente, las medidas implementadas se rastrearán a través de un análisis jurídico-normativo de la Base de Datos de Normas Municipales (DIGESTO) de la Municipalidad del Partido de General Pueyrredón.

Así, la indagación se orienta hacia las sanciones de ordenanzas y decretos derivadas del Programa Integral de Protección Ciudadana durante el periodo 2013-2015. La búsqueda de dichas ordenanzas y decretos se realizó mediante un rastreo por palabras clave utilizando la opción de búsqueda por "contenido". Las palabras clave utilizadas como filtro fueron las palabras de la denominación del Programa: "programa", "integral", "protección ciudadana", así como también: a) seguridad; b) sanciones; c) riesgo; y d) prevención.

Dicho análisis jurídico-normativo se complementará con un análisis de fuentes secundarias, con la intención de localizar medidas estatales que no necesariamente requieren de una ordenanza o decreto sancionado por la Municipalidad del Partido. En concreto, la fuente secundaria que se analiza en el presente artículo es el portal oficial de la Municipalidad de General Pueyrredón.

2 Véase programa completo en: https://www.mseg.gba.gov.ar/interior/proteccion_ciudadana_dp/ProteccionCiudadana.html

En cuanto al tercer objetivo (iii. conocer los objetivos e intencionalidad de la implementación de dichas medidas), se analizarán fragmentos de seis entrevistas realizadas a funcionarios gubernamentales que desempeñaron roles de planificación, ejecución y diseño del Programa Integral de Protección Ciudadana. Este grupo se considera relevante para comprender no solo las concepciones en las que se sustenta el Programa, sino también su vinculación con los primeros dos objetivos del artículo: comprender la génesis mediante la indagación en los propósitos, criterios y fundamentos, así como la descripción y evaluación que hacen los funcionarios de las medidas concretas a través de las cuales se materializó el programa.

Se emplea un enfoque cualitativo respaldado por el diseño e implementación de un conjunto de entrevistas clínicas, llevadas a cabo durante el año 2022. El modelo de entrevista clínica (Piaget, 1984) se caracteriza por permitir que el entrevistado hable libremente sin agotar ni desviar la conversación. Conduce al entrevistado a zonas críticas del objeto de estudio según las hipótesis del investigador, observando las reacciones provocadas por la conversación. Posibilita repreguntar para verificar o aclarar en una serie de encuentros investigador-entrevistado. Además, permite hacer hablar al entrevistado para captar tendencias espontáneas, situar síntomas/acciones/reflexiones en el contexto mental, y captar tendencias de espíritu. Facilita la emergencia de nuevos temas y aspectos del objeto de estudio no contemplados previamente (Piaget, 1984)

El instrumento se dirige al desencadenamiento y captación empírica de las distintas dimensiones de interés analítico sobre el objeto de estudio, como el interés y motivación en la construcción del programa, las condiciones culturales y sociales identificadas, y las concepciones de la justicia penal y la seguridad/inseguridad, entre otros.

La selección de los funcionarios entrevistados se llevó a cabo mediante un muestreo de bola de nieve. El análisis de la información cualitativa obtenida a través de la aplicación del instrumento se realizó mediante la lectura y sistematización de las transcripciones textuales. Se utilizó el programa MAXQDA, un software destinado al análisis cualitativo de datos, para la organización y análisis de las unidades discursivas.

Antecedentes al Programa Integral de Protección Ciudadana: El Contexto Nacional y Provincial

La primera de las problematizaciones de la seguridad, que se presentan como alternativas a los discursos hegemónicos de la seguridad a los cuales hicimos referencia al comienzo del artículo, se materializaron en dos planes naciona-

les: el Plan Nacional de Prevención del Delito (2007)[3] y su línea de prevención social, y el Programa Comunidades Vulnerables (2000).

Asimismo, otro antecedente de seguridad democrática/ciudadana de fuerte impronta fue el Programa de Intervención Multiagencial que surgió en el año 2008. Este programa también se orientó hacia la prevención social y tuvo como objetivo que, sin desvalorizar los aportes que pueden realizar las instituciones policiales, se incluyan y comprometan a otras agencias gubernamentales y actores no gubernamentales en el abordaje y resolución del problema (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2008).

Hubo un segundo momento en cuanto a los modos de problematizar la cuestión securitaria (Ayos & Fiuza Casais, 2018) que se dio con la creación del Ministerio de Seguridad Nacional en el 2010. Este momento muestra una torsión, ya que el eje central del proyecto por una seguridad democrática deja de ser la prevención con orientación "social" para centrarse en la cuestión del control político de las fuerzas de seguridad.

Por último, en cuanto a la relevancia de dicho análisis en la ciudad de Mar del Plata en particular y en la Provincia de Buenos Aires en general, algunos rasgos de una "nueva prevención" se manifestaron en el año 2009 a través de la firma del Acuerdo de Seguridad Democrática (ASD).[4] Este acuerdo sintetiza en un documento fundante diez puntos básicos para el desarrollo de un gobierno democrático de la seguridad. Fue confeccionado y fundamentado por dirigentes políticos, organizaciones de la sociedad civil y diversos expertos en materia de derechos humanos, seguridad, justicia y políticas públicas.

Asimismo, ese mismo año se lanza el Programa Integral de Protección Ciudadana (PIPC) a nivel provincial. En junio de 2010, los 24 municipios del Gran Buenos Aires suscribieron al programa. A grandes rasgos, estos programas basaban el sentido democrático, fundamentalmente, en las estrategias de prevención "social" y en la coordinación intersectorial en materia de seguridad (Plataforma de Información para Políticas Públicas, 2012).

Esto implicaba, por un lado, entender al delito como un fenómeno social vinculado a procesos estructurales (empleo, inclusión social, etc.) y a procesos culturales. Por otro lado, significaba lograr articular las agencias e instituciones de Nación, Provincia y Municipio, así como también la sociedad civil, en las intervenciones (Muñiz, 2019a). De esta idea se desprende la cuestión local o municipal en la implementación de los programas, ya que la ciudadanía lo considera el instrumento "al alcance" y el foco del reclamo.

3 Véase Plan en: https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/2637
4 Véase acuerdo completo en: https://www.cels.org.ar/common/documentos/acuerdo_para_la_seguridad_democratica.pdf

Estos programas también se caracterizan por una orientación progresista que aboga por la despolicialización de las protestas sociales y las medidas tendientes hacia un control político de las fuerzas policiales (Sozzo, 2008).

Contexto Local. Caracterización del Partido de General Pueyrredón

El Partido de General Pueyrredón es uno de los 135 municipios de la provincia argentina de Buenos Aires y se encuentra ubicado en la costa atlántica. Comprende 22 localidades, entre las cuales se destacan, por su densidad poblacional, la ciudad de Mar del Plata y, en segundo lugar, Batán. Se encuentra a 404 km de la Capital Federal de Buenos Aires. Con una superficie de 1.460 km², según el último Censo Nacional del año 2010, tenía una población de 618.989 habitantes. Se estima que en la actualidad supera los 730.000 habitantes (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2010).

La ciudad de Mar del Plata es la quinta ciudad en cantidad de habitantes de Argentina y, junto con la vecina ciudad de Batán, representa la séptima mayor área urbana del país (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2015a).

Sin embargo, la ciudad de Mar del Plata tiene una particularidad: por su cercanía al mar, es uno de los principales destinos turísticos a nivel nacional y durante el verano suele duplicar su población (lo que la coloca en el cuarto lugar de Argentina). Así, la ciudad de Mar del Plata se caracteriza por su actividad turística; pero también por su puerto, que desde mediados de los años treinta hasta la actualidad, es el centro pesquero más importante del país. Aun así, es más conocida la actividad turística de la ciudad, motivo por el cual tendieron a quedar ocultos los perfiles obreros e industriales.

Según el Informe de Monitoreo Ciudadano, en el año 2012, el sector primario tiene una participación del 8,3% en el Producto Bruto Geográfico, el secundario un 29,5%, y el terciario un 62,2%. En el sector primario, la actividad pesquera tiene mayor peso, seguida por la agricultura. En el sector secundario, la industria manufacturera predomina, seguida por la construcción (Lacaze et al., 2014). En el sector terciario, el comercio y las reparaciones son predominantes, representando el 62,2% del valor agregado en 2012 (Lacaze et al., 2014).

Según Lacaze et al. (2014), la actividad industrial del Partido se centra en la pesca (48%) y la rama textil (9%). Asimismo, existen altos niveles de informalidad laboral; en la construcción, superan el 80% de los puestos asalariados según datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH).

Los más de 600.000 habitantes del Partido de General Pueyrredón han padecido históricamente una de las mayores tasas de desocupación del país (INDEC, 2015b). Mar del Plata fue una de las ciudades donde el impacto de la crisis del 2001 fue mayor. Desde entonces, ha tenido los índices de desocupación más altos del país, resultado de la reestructuración productiva de sus principales actividades económicas, siendo la pesca una de ellas. Según el Informe de Monitoreo Ciudadano, en el periodo 2010-2013, la tasa de desocupación varía entre un 8% y un 11,7%, llegando a un máximo de 35 mil personas desocupadas. Asimismo, desde el 2014 al 2016, la tasa de desocupación anual varía de un 9,3% a un 11,4%. En suma, "En el año 2016 se produjo a nivel nacional un descenso del PBI del orden del 2,3% respecto al año anterior, con aumento del empleo no registrado (40,2% en el 2016) y de la desocupación (11,4% en el 2016)" (Mar del Plata Entre Todos, 2016: 237).

En esta línea, según la última Encuesta Permanente de Hogares, en el segundo semestre del año 2016, el porcentaje de hogares por debajo de la línea de pobreza en la ciudad de Mar del Plata era de un 18,7% (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2015b). El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) sostiene, a través del censo del año 2010, que un 3,4% de hogares padecen de hacinamiento y un 2,1% de hogares en viviendas deficitarias irrecuperables (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2010). También, según la Secretaría de Obras y Planeamiento Urbano MGP, en el año 2016 había 114 villas o asentamientos en el Partido de General Pueyrredón. En contraste, a partir de dicho censo, el INDEC establece que el Partido tiene 307.404 viviendas, de las cuales 106.365 (34%) se encontraban desocupadas al momento del censo.

En lo que respecta al ámbito político-ideológico-electoral de la ciudad de Mar del Plata desde la dictadura, entendida como el gran punto de inflexión, se ha caracterizado por ser sumamente represivo y anti-democrático. Algunos hechos representativos han sido: la enorme incidencia de la Concentración Nacional Universitaria (CNU) o grupos de ultra-derecha con claras conexiones con desapariciones y torturas durante la dictadura (Ladeiux, 2016); la consolidación de un grupo de ultra-derecha (neo-nazis) comandado por Carlos Pampillón[5] con un claro accionar fascista; la alternancia entre comisionados militares, gobiernos socialistas y, en la actualidad, dos últimas intendencias vinculadas al partido "Cambiemos", consolidando otro ciclo histórico de políticas neoliberales orientadas a la participación regresiva de los asalariados en la distribución del Producto Interno Bruto (PIB).

De esta manera, podría conjeturarse que tanto la intendencia de Gustavo Pulti, perteneciente al partido vecinal "Acción Marplatense" vinculado al enton-

5 Carlos Pampillón es un representante de la fuerza derechista y nacionalista del Foro Nacional Patriótico (FONAPA).

ces "Frente para la Victoria", como la implementación del Programa Integral de Protección Ciudadana durante dos años de su intendencia (2013-2015), constituyeron un hecho disruptivo, innovador y confrontador (al menos en lo que respecta a su intencionalidad y metas).

"El Frente para la Victoria", hoy denominado "Frente de Todos", revierte los valores de la participación regresiva de los asalariados en la distribución del PBI, con las políticas de industrialización y reactivación del mercado interno implementadas por los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015). A partir de la asunción de Néstor Kirchner, la participación de los asalariados se incrementa sostenidamente, pasando de 25,4% en 2003 a 37,4% en 2015 (Centro de Investigación y Formación de la República Argentina, 2017). Asimismo, sus políticas supusieron una redistribución social de la riqueza y una mejora drástica en la calidad de las condiciones de vida de la clase trabajadora.

Situación Social Antes De La Implementación Del PIPC

Durante el año de implementación del PIPC (2013), la ciudad fue escenario de contundentes hechos de violencia urbana y una magnitud de hechos delictivos (Ligori, 2017), resultado de un cuadro caótico de percepción de la problemática de violencia urbana en ese año. Según Germán Ligori (2017), en 2013, Mar del Plata tuvo la mayor frecuencia de homicidios dolosos, con trece homicidios en ocasión de robo que tuvieron fuerte repercusión mediática. Estos homicidios generaron movilizaciones y demandas por mayor seguridad. El cuadro de violencia culminó en abril de 2013, con vecinos/as manifestándose frente al domicilio del intendente Gustavo Pulti para exigir seguridad. Según el portal de noticias Infocielo, se leían pancartas que indicaban "Nos están matando, hacete cargo" (Infocielo, 2013).

Asimismo, ese mismo año se suma el colapso del sistema policial, evidenciado en los acuartelamientos durante un paro policial que desencadenó saqueos, represión y detenciones arbitrarias. Además, los hechos de violencia policial letal entre 2010 y el primer cuatrimestre de 2013 aumentaron su frecuencia y acumularon 19 víctimas fatales (Ligori, 2017).

Asimismo, respecto a la actualidad, según el último informe del Observatorio de Políticas de Seguridad de la Universidad Nacional de La Plata, las tasas de homicidios dolosos de Mar del Plata correspondientes a la mayoría de los años de la serie 2009-2019 (exceptuando 2016 y 2017) se ubicaron por encima de las tasas de la Provincia de Buenos Aires (Galar et al., 2019).

El contexto caótico propiciado por el acuartelamiento expuso a Mar del Plata como la ciudad donde se provocaron más disturbios, evidenciando una contunden-

te crisis de seguridad. Esto llevó a que el jefe de la policía de la provincia de Buenos Aires viajara a la ciudad para intentar controlar la situación (Lohiol, 2016).

En complemento con lo anterior, a partir del año 2011 se consolida un proceso de acumulación de conocimientos sobre la cuestión criminal en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Mar del Plata (Ligori, 2017). Con la organización de las jornadas "Crítica al derecho. Derecho a la crítica" en el año 2012, la asistencia de referentes en criminología crítica, como Zaffaroni,[6] y la articulación con organismos de derechos humanos como el CELS o la Comisión Provincial por la Memoria, se inicia un afianzamiento y puesta en práctica de conocimientos y saberes que buscan limitar los estados punitivos y fortalecer el estado de derecho. Así, se fue configurando en la ciudad la consolidación de una corriente de criminología crítica que comenzaba a tener injerencia sobre las decisiones locales en materia criminal y securitaria.

En línea con la generación de conocimiento del fenómeno delictivo, de la conflictividad social y de la actuación policial a partir de estos enfoques, las herramientas de diagnóstico de la realidad local fueron variando entre medidas reactivas y proactivas, entre visiones bélicas y preventivas.

Dicha variación se plasma en:

- La adherencia al "Plan integral de monitoreo preventivo de la conflictividad violenta" por parte de la Universidad Nacional de Mar del Plata, a través de la Cátedra de Criminología, y el gobierno municipal en enero de 2013. Esta fue la primera expresión pública de carácter preventivo por parte del municipio, así como una intención de avanzar en el conocimiento de la violencia y el fenómeno delictivo. Según Eugenio Raúl Zaffaroni, se trataba fundamentalmente de comenzar a implementar encuestas de victimización e investigar cuantitativa y, mínimamente, cualitativamente acerca de los homicidios.[7]
- En paralelo con ello, en abril de 2013, se hace pública la intención de reestructurar la policía, creando una policía local/municipal. Tras el anuncio, comienza un debate público respecto a la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la medida.[8] También, se intenta realizar una consulta popular para saber si los habitantes del Partido estaban dis-

6 Eugenio Raúl Zaffaroni es un abogado y criminólogo argentino, juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y referente ineludible de la criminología crítica.

7 En efecto, en el año 2014 se genera la primera Encuesta de Victimización en dos barrios periféricos de la ciudad de Mar del Plata y este mismo año se publica el primer Informe de avance sobre homicidios dolosos 2013-2014, ambos confeccionados por el Centro de Análisis Estratégico del Delito y con apoyo de la Universidad de Mar del Plata. Disponible en: https://www.mardelplata.gob.ar/cemaed

8 La constitucionalidad de la creación de la policía se fundamentó en que si bien ni la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, ni la Ley Orgánica de Municipalidades contienen disposición alguna que expresamente autorice a las municipalidades de la provincia de Buenos Aires a crear su propia policía de seguridad, "… el examen de sus respectivos textos arroja dos conclusiones (a) el ejercicio de tal facultad no está expresamente prohibida y (b) los dos artículos de la LOM citados en los párrafos 82 y 83 otorgan una base razonable para sostener que la MGP está habilitada para la creación de tal policía". Dictamen: https://www.mardelplata.gob.ar/documentos/proteccion_ciudadana/alberto%20bianchi%20-%20dictamen%20creacion%20de%20la%20policia%20de%20la%20mgp%20(30-04-2013).pdf

puestos a pagar una sobretasa para sostener esa policía, pero no se logra su realización debido a un impedimento judicial (Infocielo, 2013).

La Materialización Del Programa Integral De Protección Ciudadana: Medidas Implementadas

A partir del año 2013, mediante el Decreto 2817-13 sancionado en septiembre, se evidencia el inicio de una nueva ingeniería institucional en materia de seguridad en el Partido de General Pueyrredón (Muñiz, 2019a, 2019b). Este decreto consistió en la creación de la Secretaría de Seguridad, Justicia Municipal y Control. Esta secretaría permite que el gobierno municipal "se convierta en un actor con peso específico en la cuestión securitaria, intervenga jerarquizando las áreas relacionadas con la temática y cambie las relaciones institucionales con las áreas provinciales" (Muñiz, 2019a: 67).

Otra manifestación clave que refleja el cambio institucional en la gestión securitaria está relacionada con la Ordenanza 21738, sancionada el 15 de mayo de 2014, a través de la cual se autoriza al Departamento Ejecutivo a suscribir el Convenio Marco de Cooperación entre la Municipalidad de General Pueyrredón y el Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSD). Mediante esta ordenanza, se establece "[…] un marco de cooperación para el cumplimiento de sus misiones y funciones, relacionado con la implementación de un sistema de seguridad pública democrática" (Convenio de Cooperación, 2014).

A grandes rasgos, la implementación del programa implicaba: la asignación de recursos por parte del gobierno nacional para la implementación de políticas de seguridad (patrulleros, cámaras de video-vigilancia, sistemas de rastreo satelital); la ejecución del programa por parte del gobierno municipal; y el gobierno provincial asumía la supervisión de la ejecución e implementación del programa (Ríos et al., 2013).

La implementación de ambas medidas, es decir, la creación de la Secretaría y el convenio con el Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia, implica la activación de múltiples núcleos de actividad orientados a profundizar la acción mediante la instrumentación de órganos que permitieran gestionar la conflictividad de un modo no violento y democrático (Ligori, 2017).

Concretamente, mediante la sanción de ordenanzas se crean las dependencias de la Secretaría de Seguridad, Justicia Municipal y Control: en agosto, la Dirección General de Análisis Estratégico del Delito y la Violencia; en septiembre, la Dirección General de Operaciones y Monitoreo; en septiembre, la Dirección General de Coordinación de Políticas Integrales de Prevención de la Violencia y el Delito; en octubre, el Programa de Expansión del Sistema Municipal de video-vigilancia.

Siguiendo a Germán Ligori (2017), ya en febrero del 2014 entran en funciones los directores del Centro de Análisis Estratégico del Delito, la Oficina de Coordinación de Políticas Integrales de Prevención de la Violencia y el Delito, la Oficina de Protección Integral a las Víctimas, el Consejo Municipal de Seguridad e Intermediación y Supervisión de Gestión y Procesos, el Programa de Control y Supervisión de los Servicios de Seguridad Privada, el Centro de Operaciones y Monitoreo, la Dirección de Coordinación Técnica y la Dirección General de Resolución Alternativa de Conflictos (Ligori, 2017; Municipalidad de General Pueyrredón, s.f.b).

Así, las diferentes reparticiones de la Secretaría están organizadas en Direcciones con competencia en áreas diversas. Sin embargo, es dable destacar el eje vertebrador de toda la reestructuración en seguridad. El mismo tuvo como antecedente, ya mencionado, el intento de creación de la policía municipal y se consolidó con la adhesión al Régimen de las Policías de Prevención Local, en los términos instituidos por el Decreto Nº 373/14, la Resolución Ministerial Nº 835/14 y las cláusulas del convenio de la policía de prevención local (Convenio PPL, 2014).

En esta línea, el programa tuvo algunas direcciones más significativas en términos de la importancia mediática y las funciones que de ellas se derivaban (Muñiz, 2019a). Una fue la sanción de la Ordenanza 21.993 - del 30 de octubre de 2014 - que establece que el Centro Municipal de Análisis Estratégico del Delito (CEMAED) estará a cargo de la gestión del conocimiento en materia de seguridad pública. Otra de las direcciones más significativas fue la Dirección General de Coordinación de Programas de Protección comunitaria. Según el portal web de la Municipalidad de General Pueyrredón, dicha dirección "tiene por objetivo facilitar las acciones de prevención del delito y la violencia en el Partido de General Pueyrredón" (Municipalidad de General Pueyrredón, s.f.a).

Por último, mediante Decreto 2074-14, se crea la Dirección General de Operaciones y Monitoreo, y en octubre del 2014, mediante Ordenanza 21977, se crea el Programa de Expansión del Sistema Municipal de Video-vigilancia. El portal web de la Municipalidad de General Pueyrredón señala como función manifiesta que el centro "Diseñar e implementar estrategias para lograr una efectiva respuesta de organismos de emergencia, como la implementación de mecanismos de comunicación desde los vecinos hacia el COM de manera eficaz y un efectivo funcionamiento de la red de video vigilancia municipal" (Municipalidad de General Pueyrredón , s.f.b).

Objetivos e Intencionalidad Del Programa Integral De Protección Ciudadana

En lo que sigue, analizaremos los fragmentos de entrevista a los/as funcionarios/as, realizadas durante los años 2021 y 2022. Como se ha mencionado, el análisis de la información cualitativa obtenida de la aplicación del instrumento se

ha realizado mediante la lectura y sistematización de las transcripciones textuales, utilizando el programa MAXQDA (software utilizado para el análisis cualitativo de datos). El programa posibilitó la organización y sistematización de los fragmentos discursivos en los cuales se hace referencia a los objetivos e intencionalidades del PIPC. Permitiendo observar tanto las regularidades y recurrencias que configuran respuestas típicas, como las transformaciones y diferencias que se registran.

En cuanto al presidente del Instituto de Seguridad Democrática y asesor del PIPC, manifiesta que su trayectoria profesional y académica se ha centrado en la reforma de la justicia penal. Al enfrentar limitaciones en esta tarea, comienza a dirigir su atención al tema policial. En este proceso, llega a la conclusión de que la descentralización es clave para abordar problemas relacionados con investigaciones criminales, control del servicio de inteligencia y la labor diaria de la policía. Propone que los municipios desempeñen un papel más protagónico y gestionen una parte importante de la seguridad preventiva.

Según él, la propuesta de aumentar el protagonismo del municipio en seguridad surge cuando ya se estaba trabajando en la descentralización y en fortalecer la participación municipal en la seguridad preventiva. Explica que la iniciativa de Pulti surgió como respuesta a los reclamos sociales sobre seguridad, algunos de los cuales se estaban abordando de manera informal, mientras que Pulti buscaba encontrar una solución al problema de manera más estructurada (Registro n° 1, fecha: 05/07/2022).

Asimismo, destaca que la intención del PIPC era alcanzar niveles adecuados de "gestión de la conflictividad" y que los ciudadanos vivieran en entornos menos violentos de lo que percibían.

El entonces secretario de Seguridad del Municipio de General Pueyrredón destaca que, al abordar la gestión de la seguridad, podrían haber optado por una perspectiva más "derechosa", pero eligieron una visión democrática. Para llevar a cabo esta visión, buscaron la asesoría de expertos en la materia, ya que a nivel municipal no contaban con profesionales en ese ámbito. Asimismo, explica que la creación del Centro de Análisis Estratégico del Delito fue una respuesta a esta necesidad.

> "¿Qué es lo que está pasando? Se toman decisiones espasmódicas, no hay un análisis del delito, no hay cómo cambiar las variables porque en realidad está pasando esto, entonces atacamos esto, pero no analizamos las causas de fondo. ¿Entonces qué hicimos? Crear el centro estratégico de la violencia en el delito" (Registro n° 2, fecha: 02/08/2022)

Respecto a la creación de la policía municipal manifiesta:

> "Pero nosotros aspirábamos a que sean una elite, aspiramos a que con esa policía se restablezca el concepto que la sociedad tiene del policía. Que sea un policía altamente capacitado, que no se te caigan los procesos porque están mal escritas las actas, que sea un servidor público, que tenga buen trato, que tenga cuestiones vinculadas con el respeto a los derechos humanos, montón de cosas" (Registro n° 2, fecha: 02/08/2022).

El secretario de Seguridad del Municipio de General Pueyrredón expresa que su intención era cambiar la gestión de seguridad, centrándose en la perspectiva social en comparación con administraciones anteriores. Subraya que las razones fundamentales del programa responden a una elevada demanda en seguridad y la falta de respuesta por parte de la provincia.

La coordinadora general del programa y directora del Instituto de Seguridad Democrática menciona su motivación para participar en el PIPC con las siguientes palabras:

> "Cuando empezas a dar la discusión del poder punitivo, estás en el núcleo, en el hueso de la discusión sobre el poder. En términos de impactos directos sobre las libertades. En realidad, más que las libertades —porque no me quiero referir a eso en términos individualistas o económicos— más bien en los procesos de apertura sobre la descriminalización de conductas específicas" (Registro nº3, fecha: 28/07/2022).

En este sentido, hace referencia a que fue un "desafío tremendo" pensar en un sistema que funcione eficiente y eficazmente para trabajar en la persecución de un delito sin avasallar derechos y libertades adquiridos. Para ella, su función y objetivo dentro de la coordinación general del PIPC fueron colaborar en profesionalizar y democratizar el sector. Profesionalizar no solo en la formación de cuadros políticos y técnicos especializados, sino también en aprender a trabajar sobre "diagnósticos específicos, trabajar de manera estratégica, hacer análisis del delito" (Registro nº3, fecha: 28/07/2022).

También hace referencia al objetivo de descentralizar concretamente la función del policía, desde el gobierno de la seguridad, en este caso municipal. Asimismo, menciona no solo como resultante sino también como intencionalidad el hecho de "sedimentar instancias de antecedentes" (Registro nº3, fecha: 28/07/2022) para que sean tomados por otro gobierno municipal que tenga una mirada democrática sobre la gestión en seguridad.

Entrevistamos también al director de la Escuela Municipal de Seguridad Democrática, a cargo de la formación complementaria de la policía local. En principio, refiere que la razón fundante del PIPC fue la decisión del gobierno

municipal por gestionar en el ámbito de la seguridad. A su vez, hace presente un crecimiento de hechos violentos en Mar del Plata durante esos años como el principal motivo por el cual el gobierno municipal decidió hacerse cargo de la seguridad. En sus palabras complementa diciendo: "lo que decidió fue también apoyarse en una visión diferente … en vez de ser una plataforma de reclamo hacia la provincia, trato de operar en algunos campos que su competencia le permitiera" (Registro nº4, fecha: 28/04/2022).

Asimismo, como segunda razón menciona la idea de realizar algo distinto. Ya que no se obtiene resultados con las gestiones tradicionales menciona la intención de asumir: "que estamos en una sociedad compleja, que vamos a tener conflictos pero que también se pueden resolver, y no se pueden resolver solo con represión" (Registro nº4, fecha: 28/04/2022). Menciona que la policía militarizada debería ser utilizada en muy pocas ocasiones ya que con una mirada democrática de la seguridad garantizarías prevención y pacificación/gestión de conflictos.

Respecto al objetivo de creación de la Policía local, un extracto de la entrevista representa el objetivo de su creación en vinculación con un cuestionamiento a gestiones anteriores, según el entrevistado:

> Entrevistado: "Y para las intervenciones de los conflictos urbanos lo que más se necesita es una fuerza de seguridad qué llamamos de cercanía ¿no? Que en lugar de intervenir como una fuerza de ocupación con chalecos antibalas y con helicópteros Y con todo eso, lo que necesita muchas veces es poder pacificar un conflicto vecinal"
>
> Entrevistadora: ¿Y cómo sería pacificar un conflicto vecinal? ¿Cuáles serían las tareas que deberían hacer?
>
> Entrevistado: Mira… y… con muchas mayores herramientas de presencia, de prevención, y con algunas herramientas de mediación inclusive, más que la represión. Pero bueno eso es en la teoría digamos, cuándo se va a la práctica la cuestión se pone más compleja. Pero para trabajar sobre esa cuestión compleja siempre es mejor trabajar sobre la prevención, poder detectar esos posibles conflictos para actuar antes (Registro nº4, fecha: 28/04/2022).

Por su parte, el director del Centro de Análisis Estratégico del Delito (CEMAED), menciona como "la razón más simple pero directa" (Registro nº5, fecha: 26/05/2022) a que los municipios a mediados de la primera década de este siglo empezaron a constituirse en actores relevantes de la seguridad y antes no lo eran. Plantea que el municipio puede ser simplemente participantes del problema de la seguridad o pueden ser protagonistas y, fue esta última opción, la que guió la decisión de plantear el PIPC.

Asimismo, como segunda razón menciona "una inusitada voluntad política de que sucediera" (Registro nº5, fecha: 26/05/2022). También reflexiona "no sabemos por qué hubo una voluntad de jugarse a pleno. Yo no sé el motivo eh, pero fue literalmente así ... un día sucedió eso. Y eso fue la impronta del intendente. Sólo del intendente" (Registro nº5, fecha: 26/05/2022). En tercer lugar, refiere también como causante, al cuestionamiento hacia "una impronta policialista de la seguridad, antigua, de autogobierno de las fuerzas" (Registro nº5, fecha: 26/05/2022).

Hace mención de su objetivo dentro del PIPC que fue, por un lado, el de formar cuadros; por otro lado, el de generar calidad técnica en los trabajos estadísticos en el CEMAED y la publicidad en términos de publicar para acceso público todas las estadísticas de seguridad.

En relación con la creación de la policía local, destaca el objetivo, calificándolo como "costoso, casi inédito y logrado" (Registro nº5, fecha: 26/05/2022). El propósito fue que la policía local tuviera triple injerencia por parte del municipio: en la selección, en la formación y en la conducción.

En última instancia, señala otro objetivo relacionado con la prevención social de la violencia. Expresa la necesidad de gestionar la seguridad de manera integral, distanciándose de enfoques exclusivamente policiales o judiciales, es decir, desvinculándola del sistema penal (Registro nº5, fecha: 26/05/2022). Profundiza al indicar que la prevención social implica un enfoque diferente, alejado de los abordajes tradicionales de la seguridad.

Asimismo, destaca la importancia de abordar los factores desencadenantes de la violencia con intervenciones no represivas, como fomentar la participación ciudadana (Registro nº5, fecha: 26/05/2022). Afirma que si bien algunas estrategias fueron exitosas y otras no, se mantuvo la impronta: "Datos, intervención social y reformulación de la policía" (Registro nº5, fecha: 26/05/2022).

Gustavo Pulti, exintendente del Partido de General Pueyrredón durante los períodos 2007-2011 y 2011-2015, enfatiza repetidamente que el intendente tiene un control limitado, pero para la percepción de los ciudadanos, el intendente personifica la responsabilidad en materia de seguridad. Busca desarticular la noción de que el intendente solo gestiona aspectos como el "alumbrado, barrido y limpieza" (Registro nº6, fecha: 23/03/2023), mientras que la seguridad queda bajo la jurisdicción de la provincia. En sus propias palabras:

> "Si yo voy a ser responsable de la seguridad quiero ser el jefe… mucha relación con el entonces gobernador Scioli… y yo le decía «escúchame dame un poco de más de capacidad de decisión», «sí, hacé, poné ¿qué querés sacar al comisario?» «Y si yo no sé ni quién es el comisario, esto tiene que cambiar" le respondía yo»" (Registro nº6, fecha: 23/03/2023).

En cuanto a la creación de la policía local, destaca decisiones que la caracterizan, como el examen de ingreso, la paridad de género en la selección, la cursada en la facultad de derecho con contenidos nuevos y complementarios a los de la policía bonaerense, y la designación por concurso público de un jefe de policía. En sus palabras, "fue la única escuela municipal en toda la Argentina estructurada de esa manera" (Registro nº6, fecha: 23/03/2023).

En cuanto al CEMAED, destaca la producción de información georreferenciada sobre las variantes del delito más habituales en distintos momentos, horarios y sectores sociales (Registro nº6, fecha: 23/03/2023). Resalta la inmediatez en la publicación de la información y menciona la utilización directa de datos provenientes de llamadas al 911 con el objetivo de interpretar la información en el Centro y no a través de la policía. Sostiene que "nos sentábamos con la policía y nosotros sabíamos más que la policía" (Registro nº6, fecha: 23/03/2023).

Asimismo, menciona la dirección de la prevención de la violencia, destacándola como uno de los cambios estructurales buscados por el PIPC. En sus palabras: "La violencia se gesta, entonces la dirección tenía ese rol: controlar que no se geste" (Registro nº6, fecha: 23/03/2023). Explica que la idea era llegar a los barrios con todos los recursos necesarios, incluyendo educación, cultura, desarrollo social y el ente municipal de deportes y recreación.

Conclusiones

En síntesis, el Programa Integral de Protección Ciudadana (PIPC) demostró ser disruptivo e innovador en Mar del Plata durante los dos años de implementación a partir de la reestructuración de la gestión en seguridad en 2013. Como hemos mencionado, el contexto nacional brindaba un terreno propicio para gestionar la seguridad desde una perspectiva que buscase contrarrestar y ampliar los márgenes de las políticas securitarias tradicionales que se venían implementando hasta ese momento.

A lo largo del siglo XXI, se gestaron programas vinculados a la seguridad ciudadana/democrática, pero fue a partir de 2009, con la firma del Acuerdo de Seguridad Democrática (ASD), que se materializaron no solo medidas concretas, sino también una paulatina consolidación de una perspectiva de seguridad democrática. Estas transformaciones se corresponden con la intencionalidad del PIPC.

Por otra parte, a nivel local pudimos aproximarnos a visualizar un contexto de evolución de la desocupación y la pobreza. La situación social antes de la implementación del PIPC se caracterizaba por altas tasas de homicidios, sucesos de-

lictivos con fuerte repercusión mediática, pedidos por más seguridad por parte de una porción de la población marplatense y un acuartelamiento policial que dejó al descubierto un cuadro caótico en la percepción de la violencia y la inseguridad. Este contexto exigía la toma de decisiones en el ámbito de la gestión en seguridad.

A su vez, a partir del año 2011 se consolidaba un proceso de acumulación de conocimientos de la cuestión criminal en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Mar del Plata. Este proceso permitía la formación en materia de seguridad en términos democráticos. Esta formación, junto con la voluntad política del momento, permitió sentar el antecedente más contundente hacia la implementación del PIPC: la creación de un equipo y la generación de una consulta popular en pos de la creación de una policía municipal.

Las razones de su culminación se encuentran asociadas a la contextualización del ámbito municipal/local de la ciudad de Mar del Plata. Como hemos mencionado en la introducción, tanto previo a la gestión de Gustavo Pulti (al menos desde la última dictadura cívico-militar del año 1976) como posteriormente (hasta la actualidad), el municipio de la ciudad de Mar de Plata fue gobernado por intendentes alineados con grupos de derecha y/o vinculados a la última dictadura (Ladeuix, 2016).

En el año 2015, asume la intendencia de la ciudad Carlos Arroyo (Cambiemos), quien fue funcionario durante la última dictadura cívico-militar (1976-1983), además de participar del alzamiento carapintada y haber sido vicepresidente del Partido Popular de la Reconstrucción (extrema derecha). Según el director del CEMAED: "El programa tenía etapas. Algunos objetivos de esas etapas sí fueron cumplidos. Digamos si vos me decís objetivos parciales sí fueron cumplidos, por supuesto, el objetivo final no. Porque además se truncó un proyecto político ¿no? O sea, el intendente no religió y con eso desapareció la secretaría".

Asimismo, cuando se le pregunta al director de la Escuela Municipal de Seguridad Democrática "¿Y qué hubiera sido necesario que pasara, para que pueda funcionar se pueda generar algo estructural, digamos, de base?", responde: "No perder las elecciones … no a ver esa es una cuestión obvia, pero… tiempo, recursos pactos políticos… Porque lo que se generó fue gracias a un pacto en el sentido de acuerdos políticos. (...) Carlos Arroyo tiene básicamente una impronta policialista de la seguridad, antigua, de autogobierno de las fuerzas y eso".

Respecto a su materialización, podemos concluir que se instala una nueva ingeniería institucional en la gestión de la seguridad a partir de la creación de la Secretaría de Seguridad, Justicia Municipal y Control con sus múltiples direcciones y la firma del convenio con el Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia.

Podríamos destacar que las principales direcciones se abocaron al diagnóstico a través de la construcción de datos con el Centro de Análisis Estratégico del Delito y el control, monitoreo y la prevención de la violencia a través de dispositivos institucionales como la Policía Local, el Centro de Operaciones y Monitoreo y la Dirección de Prevención de la Violencia.

Por último, encontramos coherencia y cierta unanimidad entre, no solo los objetivos e intencionalidades mencionadas por los entrevistados, sino también entre dichas menciones y lo que efectivamente se materializó.

Se enfatiza la producción de datos, la intervención social y la policía como ejes vertebradores del PIPC, describiendo sus funciones y objetivos desde una perspectiva contrastante con políticas tradicionales precedentes. Esto es, el PIPC se caracterizó por implementar medidas como la creación de una policía local/comunitaria, con las funciones de persuadir, aconsejar y advertir en detrimento a reprimir, utilizar la fuerza física o la sanción, la creación de un Centro de Monitoreo y la instalación de cámaras de video-vigilancia, con el fin de prevenir el delito antes que se cometa, la búsqueda de un involucramiento comunitario en la gestión de la seguridad, con la intención de democratizar las decisiones gubernamentales, la creación de un Centro de Análisis del Delito y la Violencia que funcionaba como un órgano paralelo a la policía bonaerense en la generación de datos estadísticos, con la intención de realizar diagnósticos de forma proactiva y multidimensional, entre otras.

Referencias

Ayos, E. J., & Fiuza Casais, P. (2018). (Re)definiendo la cuestión securitaria: Tensiones y aperturas en las problematizaciones en torno a una "seguridad democrática" en el período 2000-2015. Delito y Sociedad, 45, 57–87.

Centro de Estudios Legales y Sociales. (2009). Diez puntos para un nuevo consenso democrático. https://www.cels.org.ar/common/documentos/acuerdo_para_la_seguridad_democratica.pdf

Centro de Investigación y Formación de la República Argentina. (2017). Informe sobre situación del mercado de trabajo. https://www.ctabsas.org.ar/el-sitio-de-tus-derechos/informes-cifra/article/situacion-mercado-de-trabajo

Centro Municipal de Análisis Estratégico del Delito (CEMAED) (2014). Informe homicidios dolosos 2013-2014. Mar del Plata. http://www.mardelplata.gob.ar/documentos/seguridad/cemaed.hd13-14.ava.info.pdf

Convenio de cooperación. (2014). Convenio marco de cooperación entre la municipalidad del partido de general pueyrredón y el instituto latinoamericano de seguridad y democracia. https://www.concejomdp.gov.ar/biblioteca/docs/o21738.html?v=bce885c3ab7d8e-303be04a4dcd5463ea

Convenio PPL. (2014). Adhesión al régimen de policía de prevención local. https://www.mardelplata.gob.ar/documentos/policia/adhesionalregimen.pdf

Dammert, L. (2007). Ciudad y seguridad: más allá de la dicotomía entre prevención y control, Actas del congreso "Ciudades, urbanismo y seguridad", 23-44

Galar, S., Montagna, Y., & Oyhandy, Á. (2019). Segundo Informe sobre delitos y violencias en la provincia de Buenos Aires (Informes FaHCE). Observatorio de políticas de seguridad de la Provincia de Buenos Aires. http://observaseguridad.fahce.unlp.edu.ar/segundo%20libro%20OPS.pdf

Green, J. (2006). La Policía de Proximidad en Estados Unidos: Cambios en la naturaleza, estructura y funciones de la policía. National Institute of justice.

Honorable Concejo Deliberante de General Pueyrredón. (2019). http://www.concejomdp.gov.ar/biblioteca/consultas.php

Infocielo. (2013). Mar del plata: Pulti lanzará una consulta popular sobre policía municipal. https://infocielo.com/nota/43887/mar_del_plata_pulti_lanzara_una_consulta_popular_sobre_policia_municipal/

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2010). Censo nacional de población, hogares y viviendas 2010. https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/poblacion/censo2010_tomo1.pdf

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2015a). Anuario estadístico 2014. http://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/sociedad/anuario_estadistico_2014.pdf

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2015b). Encuesta Permanente de Hogares. Indicadores socioeconómicos. Resultados del tercer trimestre de 2015. http://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/indicadores_eph_3trim15.pdf

Kessler, G. (2009). El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito.

Labra, C. (2011). Modelo de policía comunitaria: El caso chileno. Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política, 3(1), 49–61.

Lacaze, M. V. (2014). Producto bruto geográfico del partido de general pueyrredón 2004-2012. Editorial Eudem.

Ladeuix, J. I. (2016). Perón o muerte en la aldea. Las formas de la violencia política en espacios locales del interior bonaerense 1973. http://humadoc.mdp.edu.ar:8080/xmlui/handle/123456789/248

Lasierra, G. I. (2015). Modelos de policía y seguridad [Tesis Doctoral]. Universitat Autònoma de Barcelona.

Ligori, G. (2017). Conocimiento y política de seguridad. Universidad Nacional de La Plata. http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.10374/ev.10374.pdf

Lohiol, G. J. (2016). Protesta y paro policial de diciembre de 2013 en Mar del Plata: Análisis de negociaciones, tensiones y rupturas en la relación entre política, jerarquía y agentes policiales, en un contexto de no-sindicalización. IX Jornadas de Sociología. Universidad Nacional de La Plata. http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/76629/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Mar del Plata Entre Todos. (2016). Plataforma de Información Ciudadana Mar del xPlata. https://mardelplataentretodos.org/documento/6

Municipalidad de General Pueyrredón. (s. f.-a). Centro de operaciones y monitoreo. https://www.mardelplata.gob.ar/seguridad/centro-de-operaciones-y-monitoreo

Municipalidad de General Pueyrredón. (s. f.-b). Protección comunitaria. https://www.mardelplata.gob.ar/Contenido/protecci%C3%B3n-comunitaria

Muñiz, B. (2019a). La criminología administrativa / actuarial en la Argentina actual. Análisis de los planes de seguridad en el Partido de General Pueyrredón en el período 2011-2018". https://diposit.ub.edu/dspace/handle/2445/141642

Muñiz, B. (2019b). Seguridad urbana y control social: Riesgo y criminología actuarial. Derecho y Ciencias Sociales, 21, 145–165.

Normandeau, A. (1994). Balance y perspectivas de la policía comunitaria. Prevenció. Quaderns d'estudis y documentació, 10, 38–46.

Piaget, J. (1984). La representación del mundo en el niño. Edición Morata.

Plataforma de Información para Políticas Públicas. (2012). Enrique font: Políticas públicas y análisis criminológico. http://www.politicaspublicas.uncu.edu.ar/entrevistas/index/enrique-fontpoliticaspublicas-y-analisis-criminologico35

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2008). Intervención multiagencial para el abordaje del delito en el ámbito local. Secretaría de Seguridad Interior de la Nación. https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/ARG/00050573_Prodoc.pdf

Rabot, A. (2004). Implantación y evaluación del modelo de policía de proximidad en España. Balance y perspectivas. Revista Catalana de Seguretat Pública, 14, 199–217.

Rios, A., Galvani, M. Y., & Cañaveral, L. (2013). Seguridad, policía y gobiernos locales: El programa integral de protección ciudadana (provincia de buenos aires. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Rivera Beiras, I. (2005). Recorridos y posibles formas de la penalidad. Antrophos.

Sozzo, M. (2008). Inseguridad, prevención y policía. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN LIBRE

http://doi.org/10.5354/0717-8980.2023.71534

Presidentes débiles y ministras presentes: La representación de género en los gabinetes de América Latina 1999-2019

Anabella Molina
Universidad de Buenos Aires, Argentina
anabella.anilom@gmail.com
http://orcid.org/0000-0001-7394-8589

Resumen

La representación de género en los gabinetes presidenciales ha sido poco explorada desde una perspectiva comparada que incluya un amplio conjunto de países en un período extenso de tiempo. En los últimos 20 años, en América Latina, convivieron gabinetes paritarios junto con otros con escasa representación. Este trabajo indaga sobre los condicionantes que llevan a los presidentes a conformar gabinetes más representativos. Para ello se realiza un estudio estadístico que observa los gabinetes iniciales de 18 países de América Latina desde el año 1999 hasta el 2019. Se aplica un índice de participación de género que considera el número de mujeres, y también el género y la relevancia de las carteras a las que son designadas. En oposición con los hallazgos de la literatura que estudia la región, se encuentra que los presidentes con menor apoyo legislativo seleccionan a más mujeres con el objeto de enviar señales al electorado.

Palabras clave: Gabinetes presidenciales, paridad de género, apoyo legislativo, ministerios.

Weak presidents and present women ministers: Gender representation in Latin American cabinets 1999-2019

Abstract

Gender representation in presidential cabinets has been little explored from a comparative perspective that includes a broad set of countries over an extended period. In the last 20 years, in Latin America, parity cabinets coexisted with others with little representation. This work investigates the conditions that lead presidents to form more representative cabinets. To do this, a statistical study is carried out that observes the initial cabinets of 18 Latin American countries from 1999 to 2019. We applied a gender participation index that considers the number of women, and the gender and relevance of the portfolios to which they are designated. In contrast to the findings of the Latin-American literature, it is found that presidents with less legislative support select more women in order to send signals to the electorate.

Keywords: Presidential cabinets, gender parity, legislative support, ministries.

Fecha recepción: 27-07-2023
Fecha aceptación: 25-09-2023

En el año 2002, Álvaro Uribe introdujo la idea de un gabinete paritario por primera vez en la región. Esto ocurrió unos años después de la conformación del primer gabinete paritario de la historia, formado por la minoría social-demócrata sueca en 1994 (Siaroff, 2000). Posteriormente, líderes como Michelle Bachelet en 2006, seguida por Rafael Correa, Evo Morales y Laura Chinchilla, adoptaron esta práctica.

En años posteriores, en 2018 y 2019, esta tendencia ganó popularidad, y varios presidentes que asumieron en América Latina comenzaron a hacer de las designaciones paritarias en los gabinetes una práctica más habitual. Entre los líderes mencionados que prestaron atención a esta cuestión se encuentran Carlos Alvarado Quesada, Iván Duque, Andrés Manuel López Obrador y Nayib Bukele, entre otros.

Sin embargo, estos intentos de promover la igualdad de género en los gabinetes coexistieron, y aún lo hacen, con gabinetes en los que la representación femenina es muy baja, como los de Álvaro Colom, Jimmy Morales, Fernando Lugo, Fernando Henrique Cardozo, Luiz Inacio Lula Da Silva, Michel Temer y Alejandro Toledo, donde la presencia de mujeres ni siquiera llega al 10% de los cargos. En muchos de estos casos, cuando se nombraba a una mujer, su designación se limitaba exclusivamente a un ministerio de asuntos relacionados con las mujeres.

Ante este contexto, surgen una serie de interrogantes que la literatura especializada en la representación de género en los gabinetes presidenciales aún no ha logrado responder de manera completa o en su totalidad. Estas cuestiones cruciales incluyen: ¿Qué explica por qué algunas presidentas logran conformar gabinetes más equitativos en términos de género que otras? ¿Cuáles son los factores determinantes que mejor explican las nominaciones de mujeres en estos roles gubernamentales? Además, ¿por qué presidentes con perfiles tan diversos, como Michelle Bachelet y Álvaro Uribe, han tomado decisiones similares en relación con esta temática?

En este estudio, se emplea el "Índice de Poder de Género" (GPS, por sus siglas en inglés), desarrollado por Krook y O'Brien (2012), como un indicador de representación. Dicho índice se aplica al período comprendido entre 1999 y 2019, abarcando a 18 países de América Latina. El GPS no solo considera la cantidad de mujeres en los gabinetes, sino también aspectos relacionados con el género y el prestigio de las carteras ministeriales a las que son designadas. Este enfoque proporciona una visión más completa y matizada de la representación de género en los gobiernos presidenciales de la región.

Además, este estudio arroja luz sobre el proceso de toma de decisiones de los presidentes en sus nombramientos ministeriales, abordando no solo la dimen-

sión de género, sino también un factor crítico que influye en la configuración de sus gabinetes: su respaldo legislativo.

Los nombramientos ministeriales pueden considerarse como un reflejo de las estrategias legislativas del presidente (Amorim Neto, 2006; Camerlo & Martínez-Gallardo, 2017). La fortaleza del presidente condiciona cómo los líderes utilizan los nombramientos partidarios para equilibrar el respaldo político, la experiencia técnica y la lealtad en su gabinete. En tiempos de estabilidad o con presidentes fuertes, estos tienden a evitar delegar su autoridad a otros partidos o grupos, favoreciendo estrategias unilaterales de designación. Por el contrario, en tiempos de debilidad presidencial o en contextos turbulentos, los presidentes tienden a recurrir a estrategias cooperativas en busca de apoyo fuera de su círculo interno, involucrando a otros partidos, facciones o grupos (Camerlo & Martínez-Gallardo, 2017).

Este estudio aporta evidencia de que el respaldo legislativo es un factor determinante en la composición de los gabinetes, afectando no solo la representación partidaria, sino también otros aspectos como la representación de género. Los presidentes con un menor respaldo legislativo tienden a nombrar a más mujeres en sus gabinetes debido a que optan por estrategias cooperativas para ampliar su apoyo político o enviar señales de confianza y apertura al sistema político.

El trabajo se estructura del siguiente modo. En el próximo apartado se presentan los antecedentes de los estudios de género en los gabinetes nacionales. A continuación, se presenta un breve marco teórico. Allí se describe la variable dependiente y su forma de medirla. A continuación, se presentan las principales variables independientes y las hipótesis que se buscan contrastar. En el tercer apartado se presentan los datos, la forma en las que se operacionalizaron las variables independientes principales y las variables de control. Con posterioridad de incluye un apartado con la metodología y los resultados. Finalmente se presentan las conclusiones.

Antecedentes: Los Estudios sobre Representación de Género en los Gabinetes Nacionales

Los estudios sobre representación de mujeres en los gabinetes nacionales han experimentado un crecimiento constante desde su inicio esporádico a fines del siglo XX (Reynolds, 1999; Siaroff, 2000), en paralelo con el aumento de la participación de las mujeres en estas instituciones en todo el mundo. Muchos de estos estudios se han centrado principalmente en las democracias consolidadas de Europa Occidental (Atchison, 2015; Baumann et al., 2019; Claveria, 2014;

Field, 2020; Goddard, 2021; O'Brien et al., 2015; Siaroff, 2000), o en análisis globales (Baumann et al., 2019; Krook & O'Brien, 2012; Stockemer & Sundström, 2018; Whitford et al., 2007).

Además, existen investigaciones que examinan esta cuestión en estudios de casos (Canelo, 2021; Tremblay, 2012), con un número reducido de países (Annesley, 2015; Franceschet & Thomas, 2015), o en otras regiones como África (Adams et al., 2016; Arriola & Johnson, 2014; Kroeger & Kang, 2022), Europa del Este (Bego, 2014; Rashkova & Zankina, 2019), o a nivel subnacional (Barnes et al., 2019; Studlar & Moncrief, 1997).

Los principales resultados de esta serie de investigaciones han destacado principalmente el impacto positivo del aumento de la presencia de mujeres en las instituciones políticas en un sentido amplio. Un mayor número de mujeres en los parlamentos (Adams et al., 2016; Barnes & Jones, 2011; Basabe-Serrano, 2020; Bego, 2014; Gatto et al., 2022; Högström, 2012; Liu & Banaszak, 2017; Sotomayor Valarezo & Huertas-Hernández, 2021; Stockemer, 2017) ha sido el factor que mejor explica la participación de más mujeres en los gabinetes o incluso la formación de gabinetes paritarios.

En segundo lugar, se han resaltado las características de los tomadores de decisiones: su género (Goddard, 2021; Jacob et al., 2014), la ideología del partido al que pertenecen (Escobar-Lemmon & Taylor-Robinson, 2005; Goddard, 2021; Krook & O'Brien, 2012) y el nivel de apoyo legislativo que poseen (Basabe-Serrano, 2020; Claveria, 2014). Por último, se han identificado factores contextuales y estructurales que influyen en la inclusión de más mujeres, como los niveles de educación o desarrollo de los países, la calidad de la democracia y el paso del tiempo.

En el subconjunto de investigaciones centradas exclusivamente en los regímenes presidenciales de América Latina (Basabe-Serrano, 2020; Canelo, 2021; Escobar-Lemmon & Taylor-Robinson, 2005; Escobar-Lemmon & Taylor-Robinson, 2009; Reyes-Housholder, 2016; Sotomayor Valarezo & Huertas-Hernández, 2021) o que incluyen a los Estados Unidos (Escobar-Lemmon & Taylor-Robinson, 2016), los datos sobre la participación de las mujeres a menudo se limitan a principios del siglo XX, cuando su presencia en los gabinetes aún era incipiente y esporádica (Luna et al., 2008; Escobar-Lemmon & Taylor-Robinson 2005, 2009)

Además, algunos trabajos se han centrado en un pequeño número de países donde la presencia de mujeres en los gabinetes está más consolidada (Escobar-Lemmon & Taylor-Robinson, 2016), mientras que otros se han centrado en el análisis de un solo caso (Basabe-Serrano, 2020; Canelo, 2020, 2021; Gatto et al., 2022; Sotomayor Valarezo & Huertas-Hernández, 2017). Estas limitaciones dificultan la identificación de los factores que influyen en los niveles de representación de género.

Marco Teórico

La Representación de Género en los Gabinetes Presidenciales de América Latina

Hasta ahora, la mayoría de los estudios sobre género y gabinetes se han centrado principalmente en el número de mujeres en estas instituciones (Arriola & Johnson, 2014; Claveria, 2014; Siaroff, 2000; Stockemer & Sundström, 2018; Tremblay, 2012).

Otros estudios han considerado además el prestigio de las carteras ministeriales a las que se han designado mujeres (Basabe-Serrano, 2020; Bego, 2014; Escobar-Lemmon & Taylor-Robinson, 2005; Field, 2020; Rashkova y Zankina, 2019), o el género de dichas carteras (Escobar-Lemmon & Taylor-Robinson, 2009).

Dos trabajos (Krook & O'Brien, 2012; Reyes-Housholder, 2016) han tenido en cuenta ambas cuestiones. El estudio más avanzado (Krook & O'Brien, 2012) desarrolló un índice que combina ambos elementos en una sola medida: el Índice de Poder de Género o GPS (*Gender Power Score*). Este trabajo tiene como objetivo evaluar la utilidad de dicho índice y aplicarlo a los 18 países de América Latina a lo largo del período seleccionado. Como se verá, el GPS se presenta como una medida más sensible de la representación simbólica.

Lynn Zimmer (1988), en un trabajo clásico sobre el "tokenismo" o la representación simbólica de grupos minoritarios, destaca algunos aspectos clave en el estudio de este tipo de representación. En primer lugar, señala las restricciones estructurales que enfrentan todas las minorías cuando ocupan posiciones nuevas, como la falta de poder y oportunidades de crecimiento en esas posiciones, la alta visibilidad a la que están expuestas y, por lo tanto, el escrutinio riguroso por parte de los demás miembros del grupo dominante. Además, destaca la tendencia a exagerar las diferencias entre los miembros del grupo dominante y las minorías, así como el problema de la asimilación, donde los dominantes tienden a distorsionar las características y el comportamiento de las minorías para ajustarlos a sus estereotipos sobre la categoría incluida. Zimmer argumenta que estas problemáticas surgen cuando las minorías representan una relación igual o inferior a 15/85 en comparación con el grupo dominante.

La construcción del índice propuesto se basa en dos dimensiones fundamentales. La primera dimensión es "Género", donde los ministerios relacionados con tareas de cuidado se clasifican como "Femeninos", mientras que aquellos asociados a roles tradicionalmente masculinos y esferas del trabajo o públicas se categorizan como "Masculinos". En casos en los que no queda claro el rol predominante, las carteras se consideran "Neutrales". Ejemplos típicos de esta categoría incluyen "Ambiente", "Justicia" o "Turismo".

La segunda dimensión se relaciona con la importancia de los gabinetes y se denomina "Prestigio". Esta dimensión tiene en cuenta tanto la atención mediática que reciben ciertas carteras, consideradas de "alto prestigio", como "Relaciones Exteriores", "Defensa" o "Finanzas", como la noción de "gabinete interior". Estos ministerios suelen tener misiones amplias y en constante expansión, trabajan en estrecha colaboración con el presidente y su desempeño generalmente se considera crítico para evaluar cualquier presidencia (Bonvecchi & Scartascini, 2014). Por otro lado, los ministerios de bajo prestigio se limitan a carteras con escasa cobertura mediática y generalmente representan el "gabinete exterior". Estas carteras no son centrales en las agendas presidenciales y ejemplos típicos incluyen "Cultura", "Turismo" y "Deportes".

La medida propuesta en este estudio pondera la proporción de mujeres en el gabinete según la importancia de las carteras y su género de acuerdo con una combinación de ambas clasificaciones.[1]

En la Figura 1 se muestran los valores de GPS (en color negro) y la proporción de mujeres en los gabinetes (en color celeste) para los 18 países durante el período seleccionado. Los puntos representan los valores para los gabinetes iniciales. Es evidente que el GPS muestra niveles considerablemente más bajos, lo que sugiere que las mujeres son designadas de manera desproporcionada en carteras de bajo prestigio y que están relacionadas con roles tradicionalmente asociados con lo femenino.

Además, si establecemos un umbral numérico de al menos 0.20 en el GPS (un umbral ligeramente más exigente que el 15% propuesto por Zimmer, 1998) para distinguir entre una representación baja y una representación media-alta, podemos observar que 10 gabinetes iniciales superan este nivel. Estos casos se dan en 7 países: Bolivia, Chile, Colombia (en dos administraciones), Costa Rica, Ecuador (también en dos administraciones), Nicaragua y El Salvador.

En términos comparativos, la proporción máxima de mujeres en los gabinetes en la región durante los primeros 10 años del período estudiado fue del 52.63%, en el primer gabinete de Michelle Bachelet, y la media fue del 21.52% para ese período. En contraste, en el caso del GPS, la puntuación máxima alcanzó el 31.54%, mientras que la media fue apenas del 5.7%.

A continuación, en la Tabla 1 se muestra una pequeña selección de los gabinetes iniciales con una proporción de mujeres más alta que superaron el umbral de 0.20 en la puntuación de GPS.

A partir de estos resultados, se pueden hacer algunas consideraciones iniciales. En primer lugar, de los cinco valores más altos en términos de representa-

1 Para ver cómo se construye el índice consultar Krook y O'Brien (2012). Aquí el índice se divide por 12 para reescalarlo a una medida comparable a la proporción de mujeres en los gabinetes.

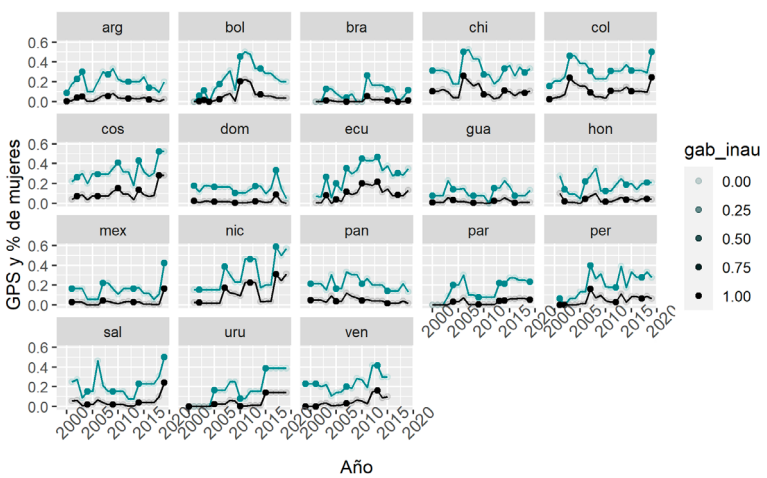
ción de mujeres en los gabinetes, cuatro corresponden a los últimos cinco años del período analizado (2014-2019). Esto sugiere que en los últimos años ha aumentado la presión por lograr gabinetes más representativos en la región. Para obtener una visión más detallada de estos cambios, se presentan las Figuras 2 y 3, que muestran la media y la distribución del porcentaje de mujeres en los gabinetes para el período 1999-2009 y para el período 2010-2019 (Figura 2), así como la media y la distribución del GPS para los mismos intervalos de tiempo (Figura 3).

Tabla 1. Presidentes con mayor representación de mujeres

Año	País	Presidente	Porcentaje	GPS
2017	Nicaragua	D. Ortega	0.59	0.31
2018	Costa Rica	C. Alvarado Quesada	0.52	0.28
2006	Chile	M. Bachelet	0.50	0.26
2019	Colombia	I. Duque Marquez	0.50	0.24
2019	El Salvador	N. Bukele	0.50	0.24
2003	Colombia	A. Uribe Velez	0.46	0.24
2012	Nicaragua	D. Ortega	0.46	0.23
2013	Ecuador	R. Correa	0.46	0.22
2010	Bolivia	E. Morales	0.45	0.21
2010	Ecuador	R. Correa	0.45	0.20

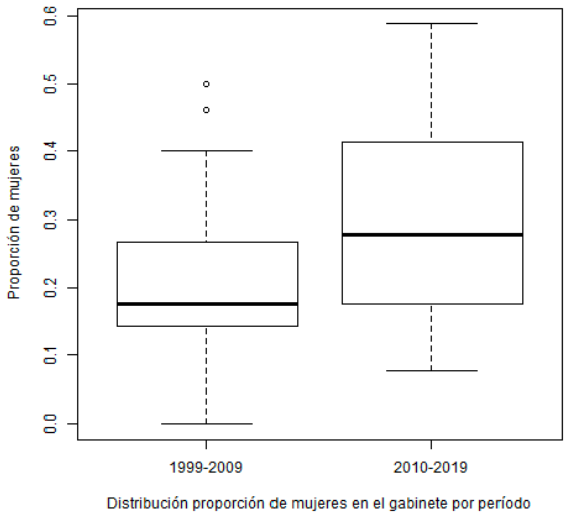
Fuente: Elaboración propia.

Figura 1. GPS y proporción de mujeres en 18 países de América Latina



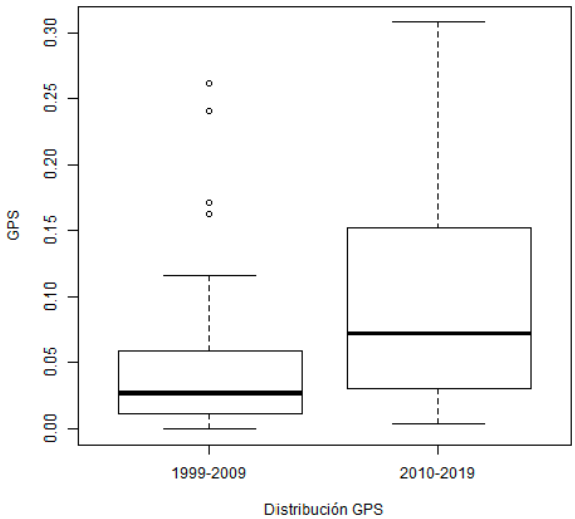
Fuente: Elaboración propia.

Figura 2. Distribución de proporción de mujeres en el gabinete por período



Fuente: Elaboración propia.

Figura 3: Distribución de GPS en el gabinete por período



Fuente: Elaboración propia.

En segundo lugar, dentro de esta pequeña muestra, dos casos resultan útiles para ilustrar el argumento principal. Se trata de los dos primeros gabinetes paritarios de la región y presentan múltiples diferencias en los valores de las condiciones entre sí: los gabinetes paritarios de Michelle Bachelet en 2006 y Álvaro Uribe en 2002.

Tanto la mandataria chilena como su homólogo colombiano conformaron gabinetes paritarios en un momento en el que no existía ninguna ley de paridad en sus respectivos países ni en ningún otro país de América Latina. En contraste, en los demás casos, con la excepción de Nayib Bukele en El Salvador, las designaciones paritarias o con elevados niveles de representación se produjeron después de la sanción de algún tipo de legislación paritaria en sus respectivos países.[2] Por lo tanto, resulta relevante preguntarse: ¿por qué presidentes con características tan diferentes, como Michelle Bachelet y Álvaro Uribe, tomaron decisiones similares en la conformación de sus gabinetes?

La primera hipótesis que se desarrollará en el próximo apartado plantea que presidentes con bajos niveles de apoyo legislativo, como Álvaro Uribe o Michelle Bachelet, conformaron gabinetes paritarios con el objetivo de proyectar una imagen de apertura y obtener el respaldo de amplios sectores de la sociedad.

Género y Apoyo Legislativo: Estrategias de Apertura en las Designaciones Ministeriales

Las designaciones ministeriales son herramientas estratégicas que permiten a los presidentes construir gobiernos que equilibren los recursos necesarios para alcanzar sus objetivos: obtener apoyo político para construir coaliciones legislativas mayoritarias o respaldo de actores externos, asegurar la lealtad y la experiencia requerida para implementar su agenda política (Camerlo, 2013; Camerlo & Martínez-Gallardo, 2017). Aunque estos atributos no son mutuamente excluyentes, a menudo no se encuentran en una sola persona, por lo que los presidentes deben seleccionar gabinetes que combinen estos tres elementos. Para lograrlo, los mandatarios pueden optar por dos tipos de estrategias de designación ministerial: estrategias cooperativas o estrategias unilaterales (Camerlo & Martínez-Gallardo, 2017).

En el primer caso, las estrategias cooperativas implican la inclusión de "otros" individuos, partidos o actores sociales que representen sectores más amplios en el gabinete y que sean ajenos al equipo de gobierno del presidente o presidenta. Esto requiere la cooperación de diversas instancias. Por otro lado,

2 Cabe remarcarse que, si bien las leyes de paridad suelen aplicarse a los cargos electivos, existen algunas excepciones, como el caso de la Constitución boliviana, promulgada en 2009, que explícitamente atribuye al presidente o presidenta la designación de un gabinete que respete el carácter plurinacional y la igualdad de género en su composición, no obstante, no existen mecanismos de sanción. En otros casos como el ecuatoriano la paridad se recomienda en los órganos colegiados. Por lo tanto, la decisión sigue siendo prerrogativa presidencial en todos los casos.

las estrategias unilaterales son aquellas opciones de nombramientos orientadas a incluir a personas de confianza del presidente. Estas se limitan a la incorporación de actores afines, como un mecanismo de compensación hacia aquellos que apoyaron al presidente de manera más o menos explícita en su camino hacia la presidencia (Camerlo, 2013).

En este contexto, las designaciones de mujeres pueden ser clasificadas como estrategias cooperativas o de apertura. Aunque la cuestión de género va más allá de un grupo social con objetivos y demandas uniformes (Phillips, 1994), y las mujeres pueden formar parte de las redes de confianza de los presidentes, la inclusión de una perspectiva de género en los niveles superiores de gobierno, e incluso la paridad de género, envía una señal simbólica y de apertura hacia nuevos actores en estas instituciones. También puede responder a demandas de sectores específicos, como la presión de organizaciones de mujeres o de organismos internacionales, o servir como una señal hacia amplios sectores del electorado.

Aquí se propone que un factor poco analizado por la literatura de género y gabinetes, que condiciona la elección del tipo estrategia seleccionada es la fortaleza presidencial. En tiempos favorables, es decir, cuando los presidentes son fuertes o cuando se encuentran en contextos socioeconómicos estables, tienden a evitar delegar su autoridad a otros partidos o grupos, favoreciendo estrategias unilaterales de asignación. Por otro lado, en tiempos desfavorables, como cuando los presidentes son débiles o en contextos sociales turbulentos, es más probable que opten por estrategias cooperativas con el objetivo de buscar apoyo fuera de su círculo interno, involucrando a otros partidos, facciones o grupos en la toma de decisiones (Camerlo & Martínez-Gallardo, 2017).

Así, las designaciones en los gabinetes pueden convertirse en una herramienta de influencia para presidentes que cuentan con poco apoyo político o público, o que tienen una autoridad constitucional limitada (Martínez-Gallardo, 2014). En este trabajo, se plantea que los presidentes y presidentas más débiles tienden a elegir estrategias de cooperación en las cuales conforman gabinetes más representativos como una señal de apertura hacia todo el sistema político.

La relación entre la fortaleza presidencial y la representación de género en los gabinetes ha sido abordada de dos maneras en la literatura sobre género y gabinetes. En primer lugar, se ha explorado a través de la composición del gobierno, es decir, si se trata de gobiernos monocolor o de coalición (Arriola y Johnson, 2014; Claveria, 2014; Krook & O'Brien, 2012; Stockemer & Sundström, 2018). En segundo lugar, se ha analizado a través del apoyo legislativo del presidente (Basabe-Serrano, 2020; Escobar-Lemmon & Taylor-Robinson, 2005).

Sin embargo, estos trabajos han planteado un mecanismo opuesto al que se propone aquí. Argumentan que los presidentes con mayorías seguras no tendrían incentivos para ceder puestos en el gabinete a líderes de otros partidos y formar coaliciones, y podrían usar las designaciones ministeriales para llegar a

nuevos grupos de representación. En contraste, los presidentes sin mayoría o con mayorías pequeñas y poco confiables podrían enfrentar costos elevados al nombrar mujeres, ya que estas designaciones no serían utilizadas para atraer nuevos partidos al gabinete y formar coaliciones de gobierno.

Este argumento no considera que las estrategias de diseño del gabinete pueden combinar múltiples dimensiones de análisis, no solo la partidaria. La representación de género es una de esas dimensiones. Los presidentes pueden optar por nombrar a más mujeres incluso cuando tengan que hacer concesiones a actores externos a su círculo cercano como una señal de apertura y cooperación con amplios sectores del electorado. También pueden enviar estas señales mientras mantienen la lealtad y confianza en sus redes de confianza internas.

Dentro de los trabajos mencionados, solo un pequeño número (Basabe-Serrano, 2020; Krook & O'Brien, 2012) ha encontrado alguna evidencia que respalda la idea de que los primeros mandatarios con mayores apoyos legislativos o gobiernos monocolor tienden a tener gabinetes con una mayor presencia de mujeres.

Dos ejemplos ilustrativos de la hipótesis planteada en este trabajo son los nombramientos de los gabinetes iniciales de Álvaro Uribe y Michelle Bachelet. En ambos casos, como se describió anteriormente, las designaciones paritarias se llevaron a cabo antes de la sanción de cualquier legislación paritaria en la región. Por lo tanto, estas designaciones no respondieron estrictamente a demandas institucionales o contextuales relacionadas con la representación de género en la sociedad. Además, ambos presidentes llegaron al poder con amplios apoyos electorales pero con menor respaldo en sus contingentes legislativos. En estas situaciones, las designaciones paritarias les permitieron proyectar una imagen de gabinetes abiertos y equitativos, sin la necesidad de costosas negociaciones partidarias o con grupos de apoyo más específicos.

El caso de Álvaro Uribe es particularmente interesante. En 2002, llegó a la presidencia de Colombia de una manera poco convencional, rompiendo con su partido y presentándose como candidato independiente. Su plataforma política se centraba en una postura enérgica contra la guerrilla de las FARC, capitalizando la frustración resultante de las infructuosas negociaciones de paz lideradas por su predecesor, el presidente Pastrana. Uribe ganó en la primera vuelta y su sólido respaldo electoral le permitió ignorar su condición de minoría en el Congreso. En consecuencia, pudo conformar un gabinete compuesto en su mayoría por ministros no afiliados a partidos políticos tradicionales, muchos de los cuales provenían de diferentes partidos a aquel con el que fue elegido (Primero Colombia) (Guinand & Botero, 2018).

El caso de Michelle Bachelet en Chile es un tanto más complejo. Aunque llegó a la presidencia como candidata de la Concertación de Partidos por la Democracia, una coalición que había estado en el poder durante 15 años, su elección se basó en una plataforma que obtuvo el 53.50% de los votos. Sin embargo,

su partido, el Partido Socialista, tenía solo 15 escaños en la Cámara de Diputados de un total de 120 al momento de asumir la presidencia, lo que representaba solo el 12.5% de apoyo legislativo (Guinand & Botero, 2018).

Las estrategias de conformación de gabinetes en Chile se originaron en los años de creación de la Concertación, una coalición de 17 partidos que se unió en apoyo al "No" en el plebiscito que decidiría si Augusto Pinochet continuara en el poder. Durante el período que transcurrió entre la victoria del "No" en el plebiscito en octubre de 1988 y las elecciones presidenciales de diciembre de 1989, los políticos de la Concertación establecieron redes y equipos técnicos que trabajaron de manera coordinada, creando así una red de confianza (Avedaño & Dávila, 2017). Además, los miembros de la coalición firmaron el Acuerdo de Tapahue, en el cual se comprometieron a respetar la autonomía del presidente en el gobierno. Este acuerdo rechazó la práctica del cuoteo y del pase partidario, y el presidente Aylwin se comprometió a actuar de manera independiente en sus decisiones de designación ministerial.

En términos generales, los gobiernos posteriores de la Concertación siguieron la misma lógica en sus designaciones ministeriales. Por lo tanto, al igual que en el caso de Álvaro Uribe en Colombia, Michelle Bachelet en Chile se encontró en una situación ideal para formar gabinetes paritarios, ya que tenía un amplio respaldo electoral pero un apoyo legislativo más limitado. Esto le permitió adoptar una estrategia de apertura hacia nuevos grupos sociales sin los costos políticos de negociaciones partidarias complejas o acuerdos con grupos de apoyo específicos.

Además, el desgaste de haber estado en el poder durante tres términos consecutivos y los problemas internos en la Concertación llevaron a Bachelet a priorizar líderes que no habían ocupado cargos en los gobiernos previos de la coalición (Olivares, 2022). Como se explicará más adelante y como destaca la literatura, la presión y las redes relacionadas con la cuestión de género también desempeñaron un papel importante en el caso de Bachelet, dado que era una presidenta mujer.

De estos análisis deriva la primera hipótesis aquí presentada:

Hipótesis 1: La representación de género en los gabinetes aumenta cuando los presidentes tienen un bajo apoyo legislativo.

Este argumento debe complementarse con un efecto diferencial para el caso de presidentas mujeres y presidentes varones. La importancia del género de los líderes gubernamentales en las designaciones ministeriales ha sido ampliamente analizada por la literatura (Barnes & O'Brien, 2018; Goddard, 2021; Krook & O'Brien, 2012; O'Brien et al., 2015; Stockemer & Sundström, 2018).

Especialmente en el contexto de los presidencialismos de América Latina, Reyes-Housholder (2016) destacó dos mecanismos que explican por qué las

presidentas forman gabinetes paritarios. El primero sugiere que los mandatos de las presidentas electas por primera vez en la historia pueden interpretarse como demandas populares de una mayor presencia de las mujeres en el poder ejecutivo. En este sentido, el nombramiento de más mujeres en los gabinetes se presenta como una respuesta a las demandas de sus propios electores.

El segundo mecanismo se refiere a las redes de confianza generizadas, a través de las cuales las mujeres en las élites políticas tienden a interactuar y compartir información con otras mujeres con mayor frecuencia que sus colegas masculinos. Como resultado, sus redes de confianza tienen una presencia más alta de mujeres. En este trabajo, la autora presenta evidencia de que la presencia de una presidenta mujer aumenta el porcentaje de mujeres en los gabinetes. Estos resultados se alinean con los hallazgos de otros trabajos que abordan sistemas parlamentarios (Barnes & O'Brien, 2018; Goddard, 2021) o estudios a nivel subnacional (Barnes et al., 2019).

Por otro lado, algunos trabajos han desarrollado mecanismos opuestos, argumentando que la presencia de líderes femeninas en los partidos de gobierno está negativamente relacionada con la nominación de mujeres en los gabinetes debido a las mayores dificultades que enfrentan las líderes para implementar sus agendas (O'Brien et al., 2015).

En este contexto, se plantea que dado que las redes de confianza de las presidentas están compuestas por un mayor número de mujeres, el mecanismo de estrategias cooperativas y unilaterales varía según el género del mandatario o la mandataria.

De este modo se plantea una interacción en la hipótesis principal:

Hipótesis 2: La representación de género en los gabinetes nacionales de América Latina aumenta cuando los presidentes tienen un bajo apoyo legislativo, y este efecto es mayor cuando los presidentes son varones y no así en el caso de las presidentas mujeres.Esto nos conduce a una hipótesis interactiva. El efecto del apoyo está condicionado por el género de los mandatarios.

Metodología

Variables Dependientes

Los indicadores de representación de género utilizados en este estudio son la proporción de mujeres en el gabinete y el índice GPS, que se calcula de acuerdo con la metodología previamente descrita. La información para ambas medidas

se obtuvo del directorio de Líderes Mundiales: Jefes de Estado y miembros del gabinete de gobiernos extranjeros de la Agencia Central de Inteligencia (CIA).[3]

En la mayoría de los casos, la codificación del género fue transparente y disponible en el directorio de la CIA. Sin embargo, hubo algunas excepciones en Centroamérica y Brasil, para las cuales se recurrió a información disponible en páginas oficiales y medios de comunicación en línea para determinar el género de los miembros del gabinete.

El cálculo de los indicadores se llevó a cabo para todos los gobiernos seleccionados utilizando los programas *R* y *RStudio* como herramientas de análisis y procesamiento de datos.

La Figura 1, que se ha presentado anteriormente, muestra que la participación de las mujeres en los ministerios tiende a disminuir a lo largo del ciclo de gobierno de las respectivas presidencias. A pesar de que los cambios en el gabinete son frecuentes y a menudo son una herramienta estratégica que los presidentes y presidentas utilizan para hacer frente a cambios políticos y circunstancias en evolución (Martínez-Gallardo, 2014), esta tendencia se traduce en una menor representación de las mujeres en los cargos ministeriales. Esto se debe en parte a que, a medida que avanza el gobierno, la oferta de posibles candidatas dentro de las redes de los presidentes disminuye, lo que limita las oportunidades para las ministras (Reyes-Housholder, 2016).

Este trabajo se centra en un análisis ampliado de los gabinetes iniciales, por lo que la unidad de análisis no se limita solo a los gabinetes formados por los presidentes en el momento de asumir el cargo, sino que también se considera el primer año completo a partir de ese momento. Esto se hace para evitar incluir nombramientos que hayan sido extremadamente breves, por lo que todas las decisiones de inclusión se basan en un período de al menos seis meses. En caso de que una ministra haya dejado su cargo en un período menor a seis meses, se contabilizará a su sucesor o sucesora. Además, solo se tienen en cuenta los presidentes que han sido elegidos mediante voto popular, lo que da como resultado un universo de 82 gabinetes identificados a partir de la unidad país-año.[4]

Si bien la inclusión de mujeres en ministerios en América Latina comenzó en la década de 1950 con el nombramiento de María Santodomingo de Miranda en Panamá como ministra de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública, no fue hasta la década de 2000 que los nombramientos de mujeres en los gabinetes deja-

3 Disponible en: https://www.cia.gov/library/publications/resources/world-leaders-1/

4 Cabe agregarse que la unidad país-año puede, en algunos casos, no coincidir con el año en el cual ha asumido el mandatario. Por ejemplo, en el caso de Argentina, los presidentes asumen su mandato en diciembre, sin embargo, la mayor parte del gabinete inaugural se desarrolla al año siguiente por lo que, para el caso del gabinete inaugural de Fernando De la Rúa que asumió en 1999, la unidad de análisis correspondiente es Argentina 2000. Por tal motivo se incluyó el gabinete de Andrés Pastrana en Colombia dado que, si bien se inicia unos meses previo a nuestra fecha de corte, la mayor parte de su primer año transcurre durante el año 1999.

ron de ser casos excepcionales. Entre 1950 y 1989, se designaron 91 ministras en toda la región, y en la década de 1990 se realizaron 117 nuevos nombramientos. Esto contrasta con los más de 210 nombramientos efectuados en la década de 2000 (Luna et al., 2008). Por esta razón, se han seleccionado los casos a partir del año 1999 como punto de partida para este análisis.

Variables Independientes

La variable de apoyo legislativo se basó en el porcentaje de escaños en la Cámara Baja pertenecientes al partido del presidente. Esta información se extrajo de Teorell et al. (2013)[5] y se complementó, en caso necesario, con datos de la Guía de Elecciones (ElectionGuide) de la Fundación Internacional para los Sistemas Electorales (IFES).[6] La clasificación de género de los presidentes se obtuvo del mismo directorio de Líderes Mundiales de la CIA, y se mantuvo actualizada mediante información de las páginas web oficiales de los gobiernos respectivos. Esta variable es dicotómica, asignando el valor 0 a los presidentes varones y 1 a las presidentas mujeres.

Variables de Control

Además de los factores principales mencionados, la literatura especializada ha identificado varios factores adicionales que influyen positivamente en una mayor representación de género en los gabinetes y que se incorporan como variables de control en los modelos elaborados. Estos factores incluyen:

- **Participación de Mujeres en los Parlamentos y Congresos:** Se mide como la proporción de mujeres en las cámaras bajas de los cuerpos legislativos. Esta información se obtuvo de la Base de Datos de Estadísticas de Género del Banco Mundial.[7]
- **Ideología del Partido en el Gobierno:** Se utiliza una categorización ideológica que varía desde partidos de extrema izquierda (puntaje 10) hasta partidos de extrema derecha (puntaje -10). Esta información se basa en el trabajo de Murillo et al. (2010) y se complementa con fuentes adicionales, como la utilizada por Reyes-Housholder (2016).
- **Participación Laboral de las Mujeres:** Se mide como el porcentaje de mujeres en la fuerza laboral, tomando en cuenta la población mayor de 15 años. Esta información se obtiene de la Base de Datos del Banco Mundial.
- **Nivel de Democracia:** Se utiliza el índice de Democracia Electoral (*v2x_polyarchy*) de *Varieties of Democracy* (Coppedge et al., 2020). Este índice mide el nivel de responsabilidad de los gobernantes frente a las demandas de los ciudadanos.

5 Disponible en: https://qog.pol.gu.se/data/datadownloads/qogstandarddata
6 Disponible en: https://www.electionguide.org/p/about/
7 Disponible en: https://databank.worldbank.org/source/gender-statistics

- **Tiempo:** Esta variable es dicotómica y se identifica como 0 para el período entre 1999 y 2009, y como 1 para el período entre 2010 y 2019.

Estas variables de control se utilizan para tener en cuenta otros factores que pueden influir en la representación de género en los gabinetes y para proporcionar un análisis más completo de los determinantes de esta representación.

Modelos

Dadas las características de nuestras variables dependientes, la regresión de mínimos cuadrados ordinarios no es adecuada (Katz & King, 1999). En cambio, utilizamos un Modelo Lineal Generalizado con una distribución cuasi-binomial, que es apropiado para variables limitadas en un rango de 0 a 1 (Monogan, 2015). A continuación, se presentan 4 modelos.

Los modelos 1 y 3 utilizan la variable dependiente "Proporción de mujeres en el gabinete" (*muj gab*), mientras que los modelos 2 y 4 utilizan el indicador de representación: el GPS. En los modelos 3 y 4 se incluye un término de interacción entre apoyo legislativo y el género del presidente (género*apoyo). Estos modelos exploran la influencia condicional del género sobre las variables mencionadas en la hipótesis 2. Además, se incluyen los respectivos términos constitutivos en cada modelo, lo cual es esencial para los modelos con interacciones (Brambor et al., 2006). Finalmente, en cada modelo se incorporan las 5 variables de control correspondientes.

Resultados

La Tabla 2 muestra los resultados de los cuatro modelos de regresión. El primer dato relevante es que, como plantea la hipótesis 1, el efecto de un mayor apoyo legislativo de los presidentes sobre la representación de género en los gabinetes es negativo y estadísticamente significativo al 95% (valor p de 0.05) en todos los modelos. En el caso de los modelos con interacción, esto ocurre para el coeficiente constitutivo (aquel que no refleja la interacción). Esto último significa que, cuando el valor de género es 0 (cuando los presidentes son varones), el efecto de tener un menor apoyo electoral aumenta la representación de género en los ministerios.

Cabe destacar que en estos casos, dado que se trata de un coeficiente constitutivo de un término de interacción, no podemos determinar el valor exacto de estos coeficientes, es decir, de estos efectos (Brambor et al., 2006). Para calcular los efectos marginales a valores específicos de la variable, consulte las Tablas 3 y 4.

La Tabla 3 muestra los efectos marginales del modelo 3 para diferentes valores de apoyo legislativo: 18%, 36%, 50%, y 75%. Del mismo modo, la Tabla 4

presenta los efectos marginales del modelo 4. En ambos casos, para presidentas mujeres, solo es estadísticamente significativo el efecto en los valores medios de apoyo legislativo, es decir, 36% o 50%. En cambio, el efecto en el caso de los presidentes varones es negativo y estadísticamente significativo para todos los valores.

Tabla 2. Modelos de regresión

Variable Dependiente:				
	muj gab	GPS	muj gab	GPS
	(1)	(2)	(3)	(4)
Mujeres Congreso	"0.028*** (0.007)"	"0.039*** (0.011)"	"0.032*** (0.007)"	0.046*** (0.011)
Democracia	"−1.287** (0.554)"	"−2.197** (0.898)"	"−1.266** (0.552)"	"−2.138** (0.886)"
Muj Trabajo	"0.005 (0.010)"	"0.009 (0.016)"	"0.005 (0.010)"	"0.010 (0.016)"
Apoyo legislativo	"−1.070** (0.454)"	−1.979*** (0.730)	"−0.960** (0.460)"	"−1.771** (0.736)"
Género presidente	"0.257 (0.241)"	"0.377 (0.368)"	"0.886* (0.511)"	"1.470* (0.747)"
Ideología	"0.029** (0.012)"	"0.036* (0.019)"	"0.025** (0.012)"	"0.027 (0.020)"
Tiempo	"0.252 (0.157)"	"0.371 (0.257)"	"0.205 (0.159)"	"0.261 (0.262)"
Género*Apoyo			−2.302	"−3.966 (2.517)"
Constant	−0.867	−1.986*	−0.995	"−2.227** (1.023)"
Observations	81	81	81	81

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 3. Efectos marginales a distintos valores de la variable Apoyo legislativo del modelo 3

factor	apoyoleg presi	gen.x	AME	SE	z	p	lower	upper
apoyoleg	0.18	0	-0.18	0.09	-1.98	0.05	-0.36	-0.00
apoyoleg	0.18	1	-0.72	0.39	-1.85	0.06	-1.48	0.04
apoyoleg	0.36	0	-0.17	0.08	-2.11	0.03	-0.32	-0.01
apoyoleg	0.36	1	-0.59	0.26	-2.23	0.03	-1.10	-0.07
apoyoleg	0.50	0	-0.16	0.07	-2.26	0.02	-0.29	-0.02
apoyoleg	0.50	1	-0.46	0.14	-3.22	0.00	-0.75	-0.18
apoyoleg	0.75	0	-0.14	0.05	-2.68	0.01	-0.24	-0.04
apoyoleg	0.75	1	-0.26	0.05	-4.87	0.00	-0.37	-0.16

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 4. Efectos marginales a distintos valores de la variable Apoyo legislativo del modelo 4

factor	apoyoleg presi	gen.x	AME	SE	z	p	lower	upper
apoyoleg	0.18	0	-0.15	0.08	-1.97	0.05	-0.30	-0.00
apoyoleg	0.18	1	-0.78	0.44	-1.76	0.08	-1.64	0.09
apoyoleg	0.36	0	-0.12	0.05	-2.35	0.02	-0.22	-0.02
apoyoleg	0.36	1	-0.39	0.14	-2.75	0.01	-0.68	-0.11
apoyoleg	0.50	0	-0.10	0.03	-2.84	0.00	-0.16	-0.03
apoyoleg	0.50	1	-0.21	0.07	-3.09	0.00	-0.34	-0.08
apoyoleg	0.75	0	-0.07	0.01	-4.72	0.00	-0.10	-0.04
apoyoleg	0.75	1	-0.06	0.04	-1.24	0.22	-0.14	0.03

Fuente: Elaboración propia.

Un segundo dato relevante es que el coeficiente constitutivo de género es positivo y estadísticamente significativo con un valor p de 0.1 en los modelos con interacción. Esto significa que cuando el efecto del apoyo legislativo está ausente (cuando es igual a 0), el efecto de que se trate de una presidenta mujer (valor de 1) aumenta la representación de género en los gabinetes. Esto respalda los mecanismos estudiados por Reyes-Housholder sobre los incentivos y las redes generizadas presentes en las carreras de las primeras mandatarias mujeres. Además, es importante destacar que es probable que el coeficiente de interacción no sea estadísticamente significativo debido al pequeño número de casos de presidentas mujeres en nuestra muestra (8 casos). Esto subraya la necesidad de realizar más estudios comparativos que analicen este elemento.

En tercer lugar, es importante destacar que dos variables de control son estadísticamente significativas. La participación de las mujeres en los congresos es positiva y significativa en un 99% (valor p de 0.01). Además, el efecto es mayor en los modelos medidos con el GPS. Esto significa que en los congresos donde la presencia de mujeres es más alta, aumenta la participación de las mujeres en los ministerios, pero también aumentan sus niveles de representación medida por el GPS.

Este hallazgo es relevante para el desarrollo de políticas de inclusión, como las leyes de paridad o los cupos. Indica que el aumento de la presencia de mujeres en los cuerpos legislativos, especialmente cuando son elegidas democráticamente, se traduce en mayores niveles de representación en los cuerpos ejecutivos que no son elegidos democráticamente, como los gabinetes. Esto sugiere que promover la presencia de mujeres en el poder legislativo puede tener un efecto positivo en la representación de género en el poder ejecutivo.

En cuarto lugar, la ideología del presidente es positiva y estadísticamente significativa en todos los modelos, excepto en el modelo 4. Esto podría indicar que los presidentes de izquierda tienden a nombrar a más mujeres en los gabine-

tes, pero este efecto no necesariamente se traduce en una mayor representación de género, especialmente medida por el GPS. En otras palabras, los presidentes de izquierda pueden nombrar a más mujeres en el gabinete, pero es posible que estas mujeres no ocupen carteras importantes y diversas.

Un punto a destacar es que en todos los modelos, niveles más bajos de democracia se asocian con una mayor representación de género en los gabinetes, y este resultado es estadísticamente significativo. Esto es interesante dada la creciente preocupación por el autoritarismo en la región en los últimos años. El mecanismo detrás de este hallazgo podría ser que gobiernos con credenciales democráticas más bajas nombran a más mujeres en sus gabinetes como un intento de obtener legitimidad política. Estos hallazgos subrayan la necesidad de investigar más a fondo este factor.

Finalmente, las variables estructurales como la participación de las mujeres en la fuerza laboral y el paso del tiempo no son estadísticamente significativas en ninguno de los modelos. Esto sugiere que, en línea con gran parte de la literatura especializada, las variables institucionales tienen un impacto más importante en la representación de género en la política que las variables estructurales. Esto tiene implicaciones importantes para las políticas que buscan aumentar la inclusión de las mujeres en las élites políticas.

Conclusiones

La representación de género en los gabinetes presidenciales de América Latina ha sido poco estudiada desde una perspectiva abarcadora y comparada. Este trabajo presentó un estudio estadístico de la conformación de los gabinetes iniciales ampliados para 18 países de América Latina en el período 1999-2019. Se presentó una distinción entre la proporción de mujeres sobre el total de los cargos en el gabinete y una medida más sofisticada de representación a partir del índice GPS y se lo aplicó para todo el período para los 18 países seleccionados.

El estudio destaca un aspecto importante pero poco analizado en la investigación sobre género y gabinetes presidenciales: las estrategias presidenciales. En particular, se encuentra que los presidentes con bajos niveles de apoyo legislativo tienden a adoptar estrategias cooperativas al seleccionar ministros y ministras que no necesariamente son parte de sus círculos de confianza. Esta estrategia les permite consolidar apoyos de nuevos grupos sociales o enviar señales de apertura a todo el sistema político.

Aunque la inclusión de más mujeres en los gabinetes no representa un grupo social homogéneo, ya que las mujeres tienen intereses diversos y pueden estar en desacuerdo en ciertos temas, su mayor representación en el gobierno puede considerarse como un ejemplo de estrategia de cooperación y apertura por parte

de los presidentes. Esto sugiere que, en situaciones de baja base de apoyo político, los presidentes pueden recurrir a la inclusión de grupos subrepresentados, como las mujeres, para fortalecer su posición política y ampliar su base de apoyo.

Un segundo aspecto destacable que se presenta en la dirección de los hallazgos ya analizados por la literatura especializada es que la participación de las mujeres en los congresos es un factor de peso para la formación de gabinetes más diversos. Esto refuerza y destaca los efectos y la importancia que los mecanismos de inclusión tienen no sólo sobre los cuerpos legislativos, sino también sobre los ejecutivos.

Por otra parte, este trabajo también encuentra resultados que van en la misma dirección que análisis anteriores sobre la misma región (Reyes-Housholder, 2016), respecto de la influencia que el género tiene sobre las decisiones al momento de conformar gabinetes más representativos. Sin embargo, aquí se destaca que el efecto de un bajo apoyo legislativo no parece ser igual entre ambos géneros, sino que es estadísticamente significativo e importante principalmente para el caso de los presidentes varones. No obstante, se hacen necesarios estudios posteriores sobre esta cuestión.

Cabe destacarse también, la importancia de utilizar una medida más exigente de representación de género en los gabinetes, que tenga en consideración no sólo su número sino también el tipo de carteras en las cuales las ministras son designadas. Tal como se muestra en el trabajo y en la más reciente literatura sobre el tema, las mujeres han sido desproporcionalmente designadas en gabinetes femeninos y de bajo prestigio. Además, el análisis empírico encuentra algunas distinciones, especialmente respecto a las magnitudes de los coeficientes (es decir el peso de los factores condicionantes) entre los modelos que presentan diferentes medidas de representación.

Finalmente, a partir de este análisis, se resalta la necesidad de continuar con estudios posteriores que no solo observen los gabinetes iniciales ampliados, (el primer año de los mandatos presidenciales) sino los ciclos presidenciales en toda su longitud. Los estudios sobre inestabilidad ministerial ofrecen interesantes perspectivas para evaluar la representación de género en los gabinetes presidenciales. En estos, es frecuente encontrar ministras que abandonan sus cargos anticipadamente en situaciones de crisis o ante problemas que enfrentan los presidentes. En muchas ocasiones estas ministras son reemplazadas por ministros varones, por lo que estudios más exhaustivos se vuelven imprescindibles.

Agradecimientos

La autora agradece los comentarios de dos evaluadores anónimxs que mejoraron sustantivamente el trabajo. También a Paula Clerici, así como los de Germán Lodola y Gerardo Scherlis a una versión muy preliminar del mismo.

Referencias

Adams, M., Scherpereel, J., & Jacob, S. (2016). The Representation of Women in African Legislatures and Cabinets: An Examination with Reference to Ghana. Journal of Women, Politics & Policy, 37(2), 145–167. https://doi.org/10.1080/1554477X.2016.1152830

Amorim Neto, O. (2006). The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas. Comparative Political Studies, 39(4), 415–440. https://doi.org/10.1177/0010414005282381

Annesley, C. (2015). Rules of Ministerial Recruitment. Politics & Gender, 11(4), 618–642. https://doi.org/10.1017/S1743923X15000434

Arriola, L. R., & Johnson, M. C. (2014). Ethnic Politics and Women's Empowerment in Africa: Ministerial Appointments to Executive Cabinets. American Journal of Political Science, 58(2), 495–510. https://doi.org/10.1111/ajps.12075

Atchison, A. (2015). The Impact of Female Cabinet Ministers on a Female-Friendly Labor Environment. Journal of Women, Politics and Policy, 36(4), 388–414. https://doi.org/10.1080/1554477X.2015.1082882

Avedaño, O., & Dávila, M. (2017). Together we govern Portfolio allocation in Chile (1990–2014). En En Government Formation and Minister Turnover in Presidential Cabinets (pp. 90–110). Routledge.

Barnes, T. D., Ciocci, T., & Lopreite, D. (2019). Evaluación de la presencia de mujeres en gabinetes subnacionales de Argentina (1992-2016). Revista de Ciencia Política, 39(1), 1–23. https://doi.org/10.4067/s0718-090x2019000100023

Barnes, T. D., & Jones, M. P. (2011). Latin America. En Women in Executive Power (pp. 105–121). Routledge.

Barnes, T. D., & O'Brien, D. Z. (2018). Defending the Realm: The Appointment of Female Defense Ministers Worldwide. American Journal of Political Science, 62(2), 355–368. https://doi.org/10.1111/ajps.12337

Basabe-Serrano, S. (2020). La sub representación de mujeres en gabinetes ministeriales: El caso ecuatoriano en perspectiva comparada, 1979–2015. Latin American Research Review, 55(1), 31–48. https://doi.org/10.25222/larr.204

Baumann, M., Bäck, H., & Davidsson, J. B. (2019). Double Standards: The Role of Gender and Intraparty Politics in Swedish Cabinet Appointments. Politics & Gender, 15(4), 882–911. https://doi.org/10.1017/S1743923X18000673

Bego, I. (2014). Accessing Power in New Democracies: The Appointment of Female Ministers in Postcommunist Europe. Political Research Quarterly, 67(2), 347–360. https://doi.org/10.1177/1065912913509028

Bonvecchi, A., & Scartascini, C. (2014). The Organization of the Executive Branch in Latin America: What We Know and What We Need to Know. Latin American Politics and Society, 56(1), 144–165. https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2014.00222.x

Brambor, T., Clark, W. R., & Golder, M. (2006). Understanding Interaction Models: Improving Empirical Analyses. Political Analysis, 14(1), 63–82.

Camerlo, M. (2013). Gabinetes de partido único y democracias presidenciales. Indagaciones a partir del caso Argentino. America Latina Hoy, 64, 119–142. https://doi.org/10.14201/alh.10245

Camerlo, M., & Martínez-Gallardo, C. (2017). Government formation and minister turnover in presidential cabinets: Comparative analysis in the Americas. En Government Formation and Minister Turnover in Presidential Cabinets: Comparative Analysis in the Americas. https://doi.org/10.4324/9781315466491

Canelo, P. V. (2020). Gabinetes generizados. La participación de las mujeres en el ejecutivo nacional y subnacional argentino (2011-2019. Revista Perspectivas de Políticas Públicas, 10(19), 151–172. https://doi.org/10.18294/rppp.2020.3329

Canelo, P. V. (2021). Género y poder en Argentina. Las elites ejecutivas de Fernández de Kirchner, Macri y Fernández. América Latina Hoy, 87, 127–150. https://doi.org/10.14201/alh.23821

Claveria, S. (2014). Still a «Male Business»? Explaining Women's Presence in Executive Office. West European Politics, 37(5), 1156–1176. https://doi.org/10.1080/01402382.2014.911479

Coppedge, S., Gerring, J., Knutsen, C. H., Lindberg, S. I., Teorell, J., Altman, D., Bernhard, M., Fish, M. S., Glynn, A., Hicken, A., Marquardt, K. L., Mcmann, K., Paxton, P., Pemstein, D., Seim, B., Sigman, R., Skaaning, S., Staton, J., Cornell, A., & Uberti, L. (2020). Country Coding Unit V10. V-Dem Working Paper Forthcoming, V, 10-. https://doi.org/10.2139/ssrn.3557893

Escobar-Lemmon, M. C., & Taylor-Robinson, M. M. (2005). Women Ministers in Latin American Government: When, Where, and Why? American Journal of Political Science, 49(4), 829–844.

Escobar-Lemmon, M. C., & Taylor-Robinson, M. M. (2016). Women in presidential cabinets: Power players or abundant tokens? Oxford University Press.

Escobar-Lemmon, M., & Taylor-Robinson, M. M. (2009). Getting to the Top: Career Paths of Women in Latin American Cabinets. Political Research Quarterly, 62(4), 685–699.

Field, B. N. (2020). Ministers, Gender and Political Appointments. Government and Opposition, 56(4), 722–743. https://doi.org/10.1017/gov.2020.10

Franceschet, S., & Thomas, G. (2015). Resisting Parity: Gender and Cabinet Appointments in Chile and Spain. Politics & Gender, 11(4), 643–664. https://doi.org/10.1017/S1743923X15000392

Gatto, M. A. C., Santos, P. A. G., & Wylie, K. N. (2022). Gendering Coalitional Presidentialism in Brazil. Journal of Politics in Latin America, 14(3), 311–337. https://doi.org/10.1177/1866802X221114473

Goddard, D. (2021). Examining the appointment of women to ministerial positions across Europe: 1970–2015. Party Politics, 27(4), 631–643. https://doi.org/10.1177/1354068819878665

Guinand, L. B. M., & Botero, F. (2018). Bait and Switch? Portfolio allocation in Colombia (1958—2014). 139–158.

Högström, J. (2012). Women's Representation in National Politics in the World's Democratic Countries: A Research Note. Journal of Women, Politics & Policy, 33(3), 263–279. https://doi.org/10.1080/1554477X.2012.694779

Jacob, S., Scherpereel, J. A., & Adams, M. (2014). Gender Norms and Women's Political Representation: A Global Analysis of Cabinets, 1979-2009. Governance, 27(2), 321–345. https://doi.org/10.1111/gove.12044

Katz, J. N., & King, G. (1999). A Statistical Model for Multiparty Electoral Data. American Political Science Review, 93(1), 15–32. https://doi.org/10.2307/2585758

Kroeger, A., & Kang, A. J. (2022). The Appointment of Women to Authoritarian Cabinets in Africa. Government and Opposition, 1–24. https://doi.org/10.1017/gov.2022.32

Krook, M. L., & O'Brien, D. Z. (2012). All the president's men? The appointment of female cabinet ministers worldwide. Journal of Politics, 74(3), 840–855. https://doi.org/10.1017/S0022381612000382

Liu, S.-J. S., & Banaszak, L. A. (2017). Do Government Positions Held by Women Matter? A Cross-National Examination of Female Ministers' Impacts on Women's Political Participation. Politics & Gender, 13(01), 132–162. https://doi.org/10.1017/S1743923X16000490

Luna, E., Roza, V., & Vega, G. (2008). El camino hacia el poder: Ministras latinoamericanas.

Martínez-Gallardo, C. (2014). Designing Cabinets: Presidential Politics and Ministerial Instability. Journal of Politics in Latin America, 6(2), 3–38. https://doi.org/10.1177/1866802X1400600201

Monogan, J. (2015). Political Analysis Using R. Springer.

Murillo, M. V., Oliveros, V., & Vaishnav, M. (2010). Electoral revolut ion or democratic alternation? Latin American Research Review, 45(3), 87–114.

O'Brien, D. Z., Mendez, M., Peterson, J. C., & Shin, J. (2015). Letting Down the Ladder or Shutting the Door: Female Prime Ministers, Party Leaders, and Cabinet Ministers. Politics & Gender, 11(4), 689–717. https://doi.org/10.1017/S1743923X15000410

Olivares, A. (2022). Survival of Ministers and Configuration of Cabinets in Chile and Uruguay. Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-92802-5

Phillips, A. (1994). Democracy and Representation who our representatives are? Feminism & politics, 224–240.

Rashkova, E. R., & Zankina, E. (2019). Ministerial Politics in Southeastern Europe: Appointment and Portfolio Allocation to Female Ministers. Politics & Gender, 15(02), 211–239. https://doi.org/10.1017/S1743923X18001071

Reyes-Housholder, C. (2016). Presidentas Rise: Consequences for Women in Cabinets? Latin American Politics and Society, 58(3), 3–25. https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2016.00316.x

Reynolds, A. (1999). Women in the Legislatures and Executives of the World: Knocking at the Highest Glass Ceiling. World Politics, 51(4), 547–572. https://doi.org/10.1017/s0043887100009254

Siaroff, A. (2000). Women's Representation in Legislatures and Cabinets in Industrial Democracies. International Political Science Review, 21(2), 197–215. https://doi.org/10.1177/0192512100212005

Sotomayor Valarezo, P., & Huertas-Hernández, S. (2017). Mujeres en gabinetes ministeriales. Un estudio de Ecuador desde el retorno a la democracia (1979-2015). Política. Revista de Ciencia Política, 55(2), 7–32.

Sotomayor Valarezo, P., & Huertas-Hernández, S. (2021). El camino hacia los gabinetes ministeriales: Un estudio de los factores que influyen en la designación de mujeres ministras en Ecuador y Colombia, 1978-2018. Colombia Internacional, 105, 29–55. https://doi.org/10.7440/colombiaint105.2021.02

Stockemer, D. (2017). The Proportion of Women in Legislatures and Cabinets: What is the Empirical Link? Polity, 49(3), 434–460. https://doi.org/10.1086/692491

Stockemer, D., & Sundström, A. (2018). Women in cabinets: The role of party ideology and government turnover. Party Politics, 24(6), 663–673. https://doi.org/10.1177/1354068817689954

Studlar, D. T., & Moncrief, G. F. (1997). The Recruitment of Women Cabinet Ministers in the Canadian Provinces. Governance, 10(1), 67–81. https://doi.org/10.1111/0952-1895.291996029

Teorell, J., Charron, N., Dahlberg, S., Holmberg, S., Rothstein, B., Sundin, P., & Svensson, R. (2013). The Qog Standard Dataset. 504. https://doi.org/10.18157/QoGStdJan16

Tremblay, M. (2012). Women's Access to Cabinets in Canada: Assessing the Role of Some Institutional Variables. 6(2).

Whitford, A. B., Wilkins, V. M., & Ball, M. G. (2007). Descriptive Representation and Policymaking Authority: Evidence from Women in Cabinets and Bureaucracies. Governance, 20(4), 559–580. https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00372.x

Zimmer, L. (1988). Tokenism and Women in the Workplace: The Limits of Gender-Neutral Theory. Social Problems, 35(1), 64–77. https://doi.org/10.1525/sp.1988.35.1.03a00050

http://doi.org/10.5354/0717-8980.2023.70086

Una mirada multinivel sobre el ministerio de desarrollo social en la Provincia de Buenos Aires y la República de Argentina (2015-2019)

Agustín Zuccaro
Universidad Nacional de La Plata, Argentina
aguszuccaro@gmail.com
https://orcid.org/0000-0002-2919-6305

Resumen

El artículo pretende reconstruir la construcción pública de la cuestión social en los Ministerios de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires y la República Argentina durante 2015-2019. Para ello, se utiliza la perspectiva multinivel en clave relacional y se sirve del análisis del discurso sociológico–lingüístico, situándose en una "programa de investigación weberiano". Se busca relacionar cada nivel de gestión gubernamental, reconstruyendo las continuidades y discontinuidades que se dieron en el ámbito discursivo, tomando como eje de análisis la construcción pública de la cuestión social a partir de la propia óptica de los actores. Desde tal abordaje, se llegó a la conclusión de que el nivel nacional tematizó la cuestión social como pobreza mientras que el nivel provincial la territorializó en el conurbano bonaerense.

Palabras clave: intervención social, multinivel, Estado, discurso.

A Multilevel Perspective on the Ministry of Social Development in the Province of Buenos Aires and the Republic of Argentina (2015-2019)

Abstract

The article intends to reconstruct the public construction of the social issue in the ministries of social development of the province of Buenos Aires and the Argentine Republic during 2015-2019. For this, the multilevel perspective is used in a relational key and uses sociological-linguistic discourse analysis, placing itself in a "weberian research program". It seeks to relate each level of government management, reconstructing the continuities and discontinuities that occur in the discursive field, taking as the axis of analysis the public construction of the social issue from the actors' own perspective. From such an approach, it was concluded that the national level thematized the social issue as poverty while the provincial level territorialized it in the Buenos Aires suburbs.

Keywords: social intervention, multilevel, State, discourse.

Fecha recepción: 20-03-2023
Fecha aceptación: 23-08-2023

El artículo busca contribuir al estudio del Estado, los gobiernos y las políticas públicas al examinar y analizar el discurso de los ministros de desarrollo social en la República Argentina y en la Provincia de Buenos Aires (2015-2019). Su objetivo principal es hacer una contribución al campo en dos sentidos diferentes.

El primer sentido es de carácter bibliográfico, ya que implica la reconstrucción y organización de la literatura existente relacionada con las preguntas, enfoques y descubrimientos que se han realizado en el estudio del Ministerio de Desarrollo Social en los niveles de la República Argentina y la Provincia de Buenos Aires. Se reconoce que existe un vacío en la literatura en lo que respecta a la relación entre estos dos niveles, por lo que se busca examinarlos desde una perspectiva de "juego anidado" en la que existe una interdependencia mutua.

El segundo sentido se enfoca en el análisis discursivo del Estado y se centra en las categorías utilizadas por los actores políticos que dirigen carteras estratégicas encargadas de la distribución de recursos públicos en la formación de lo común. Este análisis se adentra en la forma en que se nombra públicamente la cuestión social y se integra en el marco de las investigaciones sobre las "derechas" o "nuevas derechas", áreas de estudio que han cobrado relevancia en la academia nacional en los últimos años. El objetivo es examinar cómo estas fuerzas políticas categorizan los problemas sociales que consideran dignos de recibir asistencia estatal.

Se busca profundizar en las ideas y conceptos que esta corriente política asigna al ámbito de intervención que resaltaron aquellos que lideraron los Ministerios de Desarrollo Social, utilizando las categorías y perspectivas que les son propias. Se busca comprender cómo estos actores explican el "qué", el "para qué", el "cómo" y el "por qué" de las acciones que emprenden en dicho ámbito, considerando las particularidades de su enfoque y visión (Balbi, 2017).

Se reconoce que la centralidad del poder ejecutivo en nuestras democracias es de gran importancia estratégica debido a su papel central en la concentración y distribución de recursos materiales y simbólicos. El poder ejecutivo se considera motor y el núcleo central en la toma de decisiones políticas (De Luca, 1998).

La identificación de problemas y la búsqueda de soluciones son componentes esenciales del plan programático de un gobierno y de su esfuerzo por construir un orden social desde el Estado. Los ministerios desempeñan un papel ineludible en la resolución de asuntos públicos, y la acción estatal en la práctica está influenciada por una variedad de factores que incluyen las identidades del partido en el poder y su interacción con aliados y oponentes en los niveles estatales y electorales.

La perspectiva multinivel se vuelve esencial al reconocer que tanto el nivel nacional como el provincial dependen mutuamente y deben coordinar estraté-

gicamente la formulación de planes nacionales y la implementación de políticas provinciales. Esta dependencia mutua se debe a la influencia que la provincia de Buenos Aires ha tenido en la política nacional y a la coordinación estratégica necesaria en el contexto de la descentralización estatal en Argentina.

Resulta sorprendente que no se haya abordado la relación entre estos dos niveles institucionales, especialmente considerando tres factores clave. En primer lugar, ambos niveles estuvieron mayormente bajo el control de partidos políticos del mismo signo desde la restauración de la democracia en 1983. En segundo lugar, la provincia de Buenos Aires tiene un peso significativo en la política nacional, ya que representa el 37% del padrón electoral y alberga una serie de conflictos de relevancia nacional. En tercer lugar, a partir de 1994, con el "pacto de Olivos" entre el peronismo y el radicalismo, las instancias provinciales adquirieron mayor peso en la toma de decisiones debido a la descentralización.

En este trabajo, adopta un enfoque relacional de la perspectiva multinivel, centrándose en observar las interacciones discursivas entre diferentes niveles de gestión estatal. Desde una perspectiva teórica y metodológica, se enmarca en el paradigma comprensivo, que tiene como objetivo principal reconstruir los significados que orientan las acciones sociales a través de las narrativas de los actores involucrados. Se presta atención a la caracterización del locus de intervención social, es decir, cómo se concibe y se aborda la cuestión social como un tipo ideal, siguiendo las ideas de Weber (2002, 2012).

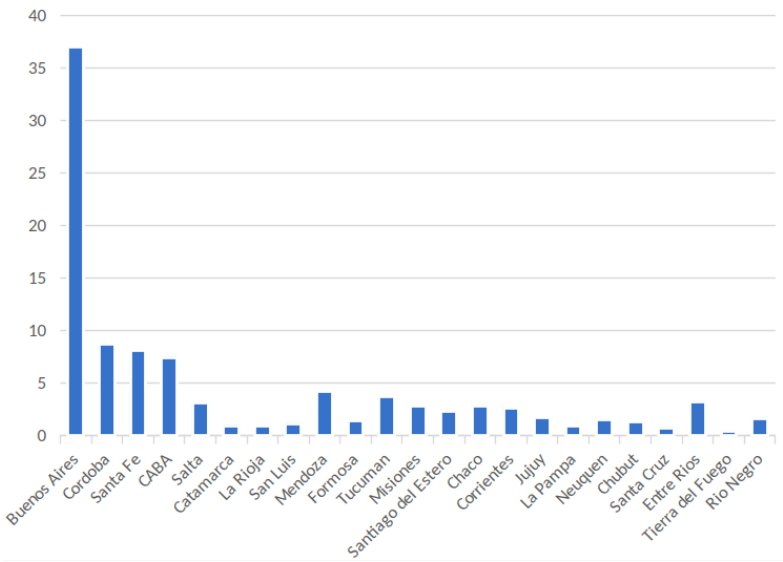
Para llevar a cabo este enfoque, se emplea el análisis sociológico-lingüístico desarrollado por Vasilachis de Gialdino (2005, 2011), que se enfoca en las categorías lingüísticas utilizadas por los hablantes para dar significado y construir su percepción del mundo. En este análisis se aplican criterios de selección de datos que consideran tanto la continuidad en las declaraciones como las discontinuidades aparentes en el discurso de los actores involucrados.

El primer criterio de análisis se utiliza para identificar la repetición de categorías que se manifiestan de manera constante en el discurso, lo que revela la forma en que los actores comprenden la sociedad desde su propia perspectiva (Zuccaro, 2021, 2022). El segundo criterio se enfoca en la situación social en la que los agentes destacan o modifican sus declaraciones en función de su evaluación del contexto.

En este contexto, el artículo se estructura de la siguiente manera. Primero, se realiza una revisión bibliográfica sobre el Ministerio de Desarrollo Social en Argentina, abordando enfoques tanto a nivel nacional como provincial. Luego, se introduce la perspectiva multinivel como marco interpretativo para analizar el discurso estatal y su relación con los actores que influyen en la acción gubernamental. Se detallan las particularidades del corpus de datos y la metodología

utilizada. A continuación, se analizan los discursos de los ministros de Desarrollo Social, resaltando las diferencias entre los niveles nacional y provincial en la conceptualización de los problemas sociales. El artículo concluye con una hipótesis explicativa y preguntas de investigación.[1]

Figura 1. Conformación del electorado argentino distribuido por provincias



Fuente: https://www.argentina.gob.ar/interior/observatorioelectoral/datos-electorales/porcentaje-de-electores-y-electoras-por-provincia

El Ministerio de Desarrollo Social en Nación y Provincia de Buenos Aires. Abordajes Paralelos

Es importante destacar que, a partir del retorno a la democracia en 1983, se pueden identificar tres procesos significativos que impactaron en la configuración de las políticas sociales en diversas instituciones estatales. Según la descripción de Vommaro (2011), estos procesos convergentes incluyen la implementación

1 La investigación se realiza en el marco de una beca doctoral financiada por Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET-Argentina) bajo el título: "Partidos políticos, hegemonía y poder. El caso de la construcción política del PRO (2002-2019)".

del Programa Alimentario Nacional, que introdujo una nueva perspectiva en la conceptualización de la pobreza; la cuantificación de la población en situación de pobreza a cargo del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos; y la evaluación de las políticas sociales por parte del propio Estado.

Este momento histórico es especialmente relevante ya que presenció la consolidación de diversos procesos económicos y políticos que dejaron una huella significativa en la historia contemporánea de Argentina (Pucciarelli, 2006). Entre estos procesos, se destaca la creación de la Secretaría de Desarrollo Social, que se estableció como un espacio estatal dedicado a abordar y definir la cuestión social, así como a tematizarla (Falappa & Andrenacci, 2009; Repetto, 2003; Vommaro, 2011).

La Secretaría de Desarrollo Social fue creada en 1994, como se establece en el decreto 227/94, bajo la dependencia de la Presidencia de la Nación. Su principal objetivo era diseñar e implementar políticas asistenciales destinadas a combatir la pobreza, centrándose en la focalización de los esfuerzos estatales en las personas en situación de pobreza. Su creación fue significativa ya que modificó el panorama institucional del Estado en lo que respecta a la atención de la "cuestión social", buscando coordinar las acciones estatales que previamente estaban fragmentadas. Durante su gestión, el secretario Eduardo Amadeo se destacó por su enfoque técnico y su búsqueda de la participación activa de la población beneficiaria de las políticas sociales (Acuña et al., 2002).

La propuesta de Eduardo Amadeo se fundamentó inicialmente en la política electoral de Carlos Menem, que otorgó un gran protagonismo a través del aumento de programas focalizados para abordar la pobreza. Sin embargo, posteriormente, esta propuesta formó parte de la política gubernamental sin lograr alcanzar el objetivo de coordinar de manera efectiva las acciones de asistencia social. En este contexto, se buscó profesionalizar las iniciativas dirigidas a combatir la pobreza: con la financiación de los organismos supraestatales, el Estado argentino contrató técnicos y consultores por fuera de la burocracia estatal (Acuña et al., 2002).

También se podría argumentar otra tesis en relación a este elemento, que sugiere que la desarticulación y falta de coordinación de las acciones estatales se produjo como parte de una estrategia política del gobierno de Menem para contener la movilización popular. En este enfoque, se pretendía evitar que los criterios de acción estatal se vieran atrapados en procesos de conflicto social con las organizaciones populares. Por lo tanto, se buscaba reducir el impacto de la acción colectiva y la capacidad de demanda, en un contexto de ajuste económico y conservadurismo político.

Independientemente de la interpretación preferida, este período marcó la creciente relevancia de la intervención social del Estado en un contexto de au-

mento del desempleo, la pobreza y la indigencia. La creación de la Secretaría de Desarrollo Social representó un punto de inflexión en la historia reciente de las intervenciones sociales del Estado, especialmente en lo que respecta a los dispositivos de intervención introducidos en relación con el tratamiento de la cuestión social. Estos dispositivos incluyeron los programas focalizados, alineados con las recomendaciones de organismos internacionales (Perelmiter, 2012a).

Fue en 1999 cuando esta área estatal adquirió el rango ministerial durante la presidencia de Fernando De la Rúa. Sin embargo, no fue sino hasta la asunción de Néstor Kirchner como presidente y de Alicia Kirchner como ministra que tuvo relevancia gubernamental, lo que permitió observar la eficacia de los ciclos políticos en su funcionamiento y desempeño.

En el nivel provincial, el caso de este estamento institucional tuvo una evolución diferente. Entre 1984 y 1991, se le llamó Ministerio de Acción Social. De 1992 a 1994, estuvo vinculado al Ministerio de Salud, y en este último año, se renombró como Ministerio de Familia y Desarrollo Humano, reflejando una orientación hacia la unidad familiar como centro de la intervención social del Estado.

Durante este período, el gobernador Eduardo Duhalde estableció una estructura que combinaba lo institucional y lo territorial como base de las intervenciones estatales en el ámbito provincial. Este enfoque también incluyó la coordinación de acciones entre este espacio gubernamental y otros organismos como el Consejo Provincial de la Mujer, el Consejo Provincial de la Familia y el Desarrollo Humano, y el Consejo Provincial del Menor. Durante este tiempo, el área de intervención social del Estado en el nivel provincial se convirtió en un componente importante para la construcción de poder político. Sin embargo, esta importancia disminuyó después de la crisis de 2001, cuando Felipe Solá asumió como gobernador y renombró el organismo como Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo entre 2002 y 2004. Además, se redujo el presupuesto del organismo en un 41% (Comou & Mateo, 2007).

El Ministerio de Desarrollo Social en el nivel provincial experimentó un período de gran relevancia política y gubernamental en la década de 1990. Sin embargo, con el inicio de la crisis en 2001, el gobierno de transición posterior al estallido y la asunción de Néstor Kirchner como Presidente, comenzó a perderla. Durante este período, se observó una reciente centralización de las políticas de asistencia estatal en el gobierno nacional.

A lo largo de este breve recorrido histórico, se destacaron las marchas y contramarchas sufridas por los Ministerios de Desarrollo Social en el nivel nacional y provincial. A continuación, se reconstruye la literatura académica que buscó abordarlo. Mientras que el nivel nacional ha sido objeto de un enfoque más híbrido, el nivel provincial se ha estudiado principalmente en relación con

la descentralización derivada de las reformas neoliberales y su vínculo con las prácticas territoriales.

El Ministerio de Desarrollo Social en el Nivel Nacional: Un Enfoque Híbrido

Es interesante observar cómo, en Argentina, tras el retorno a la democracia, se incrementó la investigación en torno a los espacios de desarrollo social y cómo el Ministerio de Desarrollo Social adquirió una relevancia particular en el análisis de las dinámicas gubernamentales y estatales relacionadas con la intervención social. Este interés refleja la importancia de comprender cómo evolucionan las políticas sociales y cómo se estructuran las intervenciones estatales en el contexto democrático argentino.

La distinción entre enfoques "desde arriba" y "desde adentro" es interesante para comprender las perspectivas que guiaron las investigaciones. Los enfoques "desde arriba" se centran en la objetivación de proyectos ideológicos y políticos de los grupos o clases dirigentes, mientras que los enfoques "desde adentro" se enfocan en las dinámicas internas de las organizaciones, organismos e instituciones estatales (Boholavsky & Soprano, 2010: 10). Los primeros exploran cómo se gobierna lo estatal y cómo los colectivos en el poder organizan su influencia en territorios y poblaciones específicas. Los segundos se preguntan sobre lo que el Estado "hace" y se enfocan en cómo las personas que trabajan en estas instituciones dinamizan su vida interna. Estos enfoques proporcionan perspectivas complementarias para analizar el Ministerio de Desarrollo Social en Argentina.

Bajo estas dos perspectivas, es posible identificar tres enfoques diferentes en la investigación:

1. El enfoque formativo se centra en la circulación de funcionarios y de ideas dentro del Estado. Examina cómo los actores políticos y gubernamentales influyen en la formulación de políticas sociales a través de sus trayectorias, redes y creencias.

2. El enfoque material se enfoca en la materialización de los proyectos ideológicos de los grupos dirigentes en políticas sociales concretas. Analiza cómo se traducen las ideas y visiones políticas en programas, proyectos y medidas concretas que afectan a la población y al territorio.

3. El enfoque organizativo se adentra en las prácticas de los agentes estatales en el ámbito de las instituciones gubernamentales. Examina cómo funcionan las dinámicas internas de las organizaciones estatales, cómo se toman decisiones, cómo se asignan recursos y cómo se implementan las políticas sociales en el día a día de la administración pública.

La perspectiva formativa destaca las trayectorias en la conformación del plantel del funcionariado político del Ministerio de Desarrollo Social del nivel nacional. Señala y presta atención a las "redes de *expertise*" transnacionales y nacionales como espacios de reclutamiento, ideas y circulación de funcionarios. Durante los años 90`, los profesionales vinculados a esta área estatal tenían como función armar instrumentos de medición de pobreza, actualizar los debates teóricos y diseñar las acciones estatales (Cortes & Kessler, 2013).

En este contexto, se destacan dos perfiles de profesionales con enfoques ideológicos distintos, cuyas ideas han tenido una influencia variada en diferentes ciclos políticos, aunque también han coexistido y se han complementado en ciertos momentos.

Por un lado, se encuentran los profesionales que abogaban por un modelo de intervención centrado en la empleabilidad, enfatizando la importancia de las regulaciones laborales y los seguros laborales para promover el bienestar social. Este enfoque buscaba mejorar las oportunidades de empleo y la estabilidad laboral como medios para abordar los desafíos sociales.

Por otro lado, se hallan aquellos profesionales que se centraban en la situación social, abordando cuestiones como la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social. Su enfoque se basaba en la creación de programas compensatorios y políticas sociales destinadas a mitigar los efectos negativos de la desigualdad y la marginación (Cortes & Kessler, 2013).

Giorgi (2014, 2018) realiza un estudio prosopográfico de los ministerios y ministros en el contexto del área de Desarrollo Social. Su enfoque se centra en analizar las características y trayectorias de los funcionarios políticos que ocuparon cargos gubernamentales en este ministerio. Según Giorgi, durante el período de 1994 a 2015, se observa una diversidad de credenciales y perfiles entre estos funcionarios.

Por una parte, se identifican perfiles profesionales con diversas formaciones y experiencias. Por otra parte, también se encuentran trayectorias institucionales relacionadas con *think tanks* u organizaciones de pensamiento. Esta diversidad de perfiles refleja la complejidad de los actores que han ocupado posiciones en el área de Desarrollo Social a lo largo del tiempo.

Este campo de estudio se ha enfocado en la dimensión formativa que influye en la estructura estatal. Esto abarca la configuración de las ideas predominantes utilizadas para identificar, definir y abordar los problemas sociales, así como las "credenciales" políticas y extrapartidarias que son valoradas durante un período de tiempo específico para seleccionar individuos para cargos de alto nivel en la administración gubernamental.

En otro enfoque, algunos investigadores se han interesado en la objetivación de los proyectos gubernamentales en medidas de asistencia y en la repro-

ducción de las condiciones materiales de vida de la fuerza laboral. En este grupo de estudios, el foco principal recae en la dimensión material del Estado y busca establecer comparaciones entre diferentes períodos históricos, ciclos políticos y proyectos de sociedad, observando cómo se brinda asistencia a los sectores vulnerables. Estos investigadores parten de la premisa de que los grupos socio-políticos en el poder objetivan al Estado a través de sus acciones y las dinámicas institucionales que se desarrollan en sus políticas públicas.

Durante la década de 1990, la Secretaría de Desarrollo Social experimentó un aumento significativo en la asignación de recursos destinados al desarrollo y la planificación de programas de asistencia focalizados en todo el país, aunque esta tendencia no implicó cambios en las políticas asistenciales tradicionales (Acuña et al., 2002).

En términos programáticos, durante el gobierno de Menem, el Ministerio de Desarrollo Social se caracterizó por la segmentación de las necesidades y demandas, la mercantilización de las áreas sociales del Estado, la recaudación y distribución de recursos de manera regresiva, la relación estrecha entre los aportes y beneficios en los seguros sociales, y el aumento de programas sociales como respuesta a los problemas públicos (Acuña et al., 2002; Lo Vuolo et al., 1999).

Arcidiacono (2012), al tomar como referencia algunos programas sociales posteriores a la crisis de 2001, observa la intervención estatal en relación al bienestar social en el período de transición de salida de dicha crisis. En tres áreas de intervención estatal relacionadas con las políticas sociales asistenciales (transferencia de ingresos, alimentación-nutrición y desarrollo local-economía social), la autora destaca que, si bien algunos programas tuvieron continuidad, lo novedoso fue la inclusión de la noción de "derechos" en el discurso gubernamental.

Siguiendo con la división de ideas identificadas en relación al trabajo y la pobreza como aspectos diferenciados en el tratamiento de la cuestión social en términos de asistencia, tras la crisis de 2001, se destacó una visión centrada en el trabajo, con un enfoque universalista (aunque con tensiones) y territorial como elemento discursivo clave que buscaba marcar una ruptura con el período anterior al kirchnerismo.

Durante el ciclo político del kirchnerismo, Ana Grondona (2012) divide la gestión de la intervención social del Estado en tres momentos:

- 2003-2007: Durante este período, se enfocó en la dualidad empleabilidad e inempleabilidad desde una perspectiva centrada en el trabajo.
- 2008-2009: Hubo un proceso de transición en las políticas asistenciales en respuesta a las dinámicas económicas nacionales e internacionales.
- 2009-2015: Se dio un proceso de universalización de los programas asistenciales de transferencia de ingresos.

En cuanto a la población objetivo de la política asistencial, Grondona (2012) destaca que se debatió sobre la diferenciación entre los grupos vulnerables y los empleables. Los primeros tuvieron políticas específicas, como el Programa "Familias por la Inclusión Social", mientras que los segundos se beneficiaron del "Programa Seguro de Capacitación y Empleo". Durante el período 2003-2007, el debate central dentro del Ministerio de Desarrollo Social fue entre la visión tecnocrática neoliberal de la década de 1990 y la perspectiva pastoral social de la Iglesia, que promovía y legitimaba el desarrollo de la economía popular en su ideario.

En el contexto del kirchnerismo, Danani (2016) se enfoca en los sectores seleccionados para mejorar sus condiciones de vida durante el período 2003-2015. Durante todo este ciclo político, la autora destaca una cobertura horizontal en las políticas sociales, pero señala una falta de transversalización vertical. Esto significa que si bien hubo una amplia cobertura en términos de población, la dimensión asistencial de la intervención social del Estado no pudo satisfacer todas las necesidades en medio del conflicto social por la distribución de los recursos fiscales.

Desde una perspectiva marxista, se analizan los fundamentos programáticos de la política social. Se sostiene que las políticas sociales son el resultado de la lucha por la hegemonía y la lucha de clases, donde se enfrentan diferentes proyectos de sociedad.

Fernández Soto (2013) argumenta que la perspectiva del kirchnerismo en la política asistencial se basó en tres pilares: transferencia condicionada, economía social y alimentación. Se buscó cuestionar la lógica neoliberal de la focalización, el asistencialismo, la fragmentación y la falta de enfoque en los derechos. Como resultado, las políticas del kirchnerismo tuvieron dos dimensiones: hubo un progreso limitado en la reducción de la desigualdad, pero al mismo tiempo se promovió la idea de que la asistencia es un derecho (Fernandez Soto, 2013).

Desde una perspectiva foucaultiana, Gamallo (2017) argumenta que el Ministerio de Desarrollo Social se organizó en torno a tres ejes discursivos durante el kirchnerismo. Primero, reemplazó la "perspectiva gerencial" de los años noventa con la "militancia social". Segundo, desafió la "tecnocracia de escritorio" y revalorizó la noción de "territorialidad" como medio para acercarse a la población, las organizaciones sociales y los gobiernos locales. Por último, promovió una visión centrada en el trabajo en lugar de la política focalizada de transferencias condicionadas de ingresos.

A través de diversas perspectivas y análisis, se destaca que el Ministerio de Desarrollo Social durante el período del kirchnerismo reconfiguró los mecanismos de inclusión con un enfoque centrado en el trabajo, promovió la asistencia basada en una noción de derechos, adoptó una visión universalista en los programas de transferencia de ingresos y enfatizó la importancia de la territorialidad estatal. Esta reconstrucción de la dimensión material resalta la relevancia de la

política social en la construcción del proyecto político liderado por Néstor Kirchner y Cristina Fernández, marcando un período específico en la historia argentina contemporánea.

En el ámbito de los enfoques organizativos, la pregunta central se enfocó en la construcción de autoridad y legitimidad dentro de la burocracia pública, particularmente en relación con la "proximidad" como elemento relacional entre lo institucional, la asistencia y las poblaciones destinatarias de la acción ministerial.

La perspectiva de análisis propuesta se caracteriza por su enfoque en una micropolítica del Estado, buscando comprender el funcionamiento de las agencias estatales desde una perspectiva singular que considera su materialidad interna y el contexto histórico y cultural en el que operan. Durante el período del kirchnerismo, Perelmiter (2012a, 2012b, 2016, 2017) argumenta que los funcionarios que ocupaban el Estado formaron una burocracia fragmentada, pero que al mismo tiempo estuvo unida por lo que ella llama el "Efecto del Estado".

La autora sostiene que la acción social estatal suele ser considerada "defectuosa" en el discurso público, en parte debido a su historia vinculada a las dinámicas de los ciclos políticos, lo que muestra su debilidad institucional. Sin embargo, también se destaca que esta institución encarna una visión sobre el dilema de la distancia estatal y enfatiza su posición con respecto a la proximidad requerida para abordar los problemas de los individuos.

Esta perspectiva se basa en un enfoque sociológico y antropológico del Estado, que concluye que la observación se centró principalmente en las relaciones microscópicas de poder que surgen a partir de los conocimientos valorados en las tramas cotidianas de la institución y en cómo se promueve una perspectiva institucional sobre la acción del Estado.

En resumen, los trabajos anteriores a este artículo se agruparon en función del interés que guió a sus autores, y suelen verse influenciados por "enfoques híbridos" que oscilan entre el análisis de la materialización de proyectos políticos en esta institución y sus implicaciones para sus dinámicas internas.

El Ministerio de Desarrollo Social en el Nivel Provincial: la Descentralización y las Prácticas Políticas Territoriales en el Centro

Aunque el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires atrajo menos interés del ámbito académico, también fue objeto de investigaciones que abordaron principalmente dos dinámicas: 1) la descentralización estatal de la década de 1990 como resultado de las reformas neoliberales y 2) la distribución de recursos públicos en el contexto de prácticas políticas a nivel territorial.

En cuanto a la descentralización, las conclusiones apuntan a que el ministerio funciona como un actor que artículo entre los programas sociales diseñados por organismos nacionales e internacionales y los procesos de implementación a nivel municipal. Se ha observado que las menciones relacionadas con la intervención social del Estado a nivel subnacional suelen vincularse con los desarrollos locales, destacando un aumento en la tendencia hacia la asistencialización de la política social como una característica estructural de la acción estatal en estas áreas institucionales.

Este primer enfoque se centró en las pautas institucionales y señaló que el poder en el nivel provincial se fue transfiriendo a los municipios y otros actores locales. Esto se debió en parte a la financiación tripartita de los programas sociales (organismos internacionales, el gobierno nacional y la provincia), lo que hizo que la implementación de estos programas dependiera en gran medida de los municipios. Andrenacci (2001) denominó este proceso como "asistencialización" de la política social, que se manifestó a través de un enfoque tecnificado en la formalización de escenarios de riesgo, con el objetivo de crear condiciones alternativas al empleo formal como parte de una propuesta de integración social diferente.

El principio de subsidiariedad, que se basa en la idea de que una entidad superior no debe asumir una función que pueda ser realizada por una entidad inferior, fue fundamental en el enfoque liberal de las reformas estatales de la década de 1990. Esto implicaba descentralizar la responsabilidad y la toma de decisiones del gobierno central hacia niveles subnacionales, como los municipios, siempre que fuera posible. La idea detrás de este principio era promover la eficiencia y la responsabilidad en la prestación de servicios y programas gubernamentales, y reducir la intervención del gobierno central en asuntos que podían ser manejados a nivel local.

El Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense es un instrumento político-institucional que redefinió la atención de la cuestión social en la Provincia de Buenos Aires.[2] Según Danani et al. (1997), este fondo está vinculado a dos aspectos clave. En primer lugar, está relacionado con el proceso de ajuste y reforma del Estado que tuvo lugar en ese momento. En segundo lugar, implica una nueva relación entre el Estado y los ciudadanos, lo que cambió la dinámica de cómo se abordaban los problemas sociales en el Conurbano Bonaerense, una región altamente poblada y con desafíos socioeconómicos significativos.

La perspectiva marxista también explora estos acontecimientos y, tomando como eje el "Plan Vida", busca caracterizar la intervención social del Estado de

2 El Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense, deviene del acuerdo político entre Carlos Menen y Eduardo Duhalde en 1992. Tal acuerdo consistía en que el 10% de lo recaudado nacionalmente por el impuesto a las ganancias iría a arcas de la Provincia de Buenos Aires para mejorar las condiciones materiales del conurbano bonaerense, cuya administración correspondería al gobierno provincial.

la Provincia de Buenos Aires. Fernández Soto (2001), sostiene que se constituye como el eje vertebral de la política social durante la década de 1990 del gobierno provincial. Se cristalizan las transformaciones que venían aconteciendo: el pasaje del seguro social a la asistenciacilización. Tal transformación emerge bajo criterios de focalización, descentralización y privatización (Fernandez Soto, 2001).

En este grupo de enfoques se destacan las miradas institucionales que se centran en analizar las dinámicas institucionales y administrativas del proceso de descentralización en el contexto de las reformas neoliberales, buscando comprender cómo se reconfiguraron las estructuras estatales a nivel regional y local.

Por otro lado, se encuentran enfoques que se centran en el análisis de las prácticas y estrategias situacionales de los agentes involucrados en el proceso, particularmente en el conurbano bonaerense. Estos enfoques se enfocan en las relaciones de "micropoder" que se establecen entre los dirigentes municipales, los referentes territoriales y los habitantes de los barrios, a menudo influenciados por trabajos como el de Javier Auyero sobre el "clientelismo político" y la concentración del poder municipal.

En el análisis de Javier Auyero sobre el clientelismo político en el conurbano bonaerense, se destaca la idea de que el clientelismo es una relación de dominación que configura un tipo particular de lazo social. Auyero argumenta que esta relación clientelar se ha naturalizado en la vida de las maquinarias políticas locales y que implica un tipo específico de trabajo político que adquiere un "sentido práctico" en el contexto de estas dinámicas (Auyero & Benzecry, 2016).

En relación a este punto, es importante destacar la conexión entre moralidad, poder y política. A medida que la política y las prácticas territoriales de los agentes locales se vuelven más moralizadas, comienzan a surgir diferentes categorías para referirse a los individuos involucrados. Por un lado, la noción de "vecino" reemplaza a la de "villero" (Frederic, 2004), y por otro lado, se observa una feminización en la implementación de la política pública, ejemplificada por las "Manzaneras" (Frederic & Masson, 2006). Estos procesos están relacionados con las formas legítimas de representación política en los territorios y cómo se conciben y abordan las necesidades de la comunidad.[3]

De esta manera, los enfoques institucionales se centraron en la dinámica provincial y la función de conseguir, articular y distribuir recursos en el proceso de descentralización, mientras que los enfoques microsociales se centraron en las prácticas territoriales, locales y municipales, prestando atención a las dinámicas partidarias en los barrios. Esto llevó a la emergencia de categorías como "pun-

3 Las denominadas "Manzaneras" eran delegadas de un programa asistencial del gobierno de la Provincia de Buenos Aires cuando Eduardo Duhalde era gobernador. Las casi 30.500 mujeres eran habitantes del conurbano bonaerense y tenían la función social de distribuir alimentos a sus vecinos.

tero" para describir las formas de acción política, la designación de "vecino" para referirse a los habitantes de los barrios y el reconocimiento de la participación de las mujeres en la implementación de políticas asistenciales. Estos enfoques ayudaron a comprender cómo se configuraban las relaciones de poder en el ámbito local y cómo se concebían las formas legítimas de representación política en los territorios.

Marco Teórico

En un escenario multinivel ideal, existe una coordinación efectiva entre los diferentes niveles de gobierno para la gestión de políticas públicas. Esto implica que la planificación, el diseño y la implementación de políticas se llevan a cabo de manera coordinada entre los niveles de gobierno, de forma que las acciones estatales se complementan y se ejecutan de manera coherente y sinérgica.

La perspectiva multinivel, tiene como fundamento evitar "sesgos nacionales" (Rokkan, 1970), dado que reconoce la importancia de las instancias subnacionales en el contexto de los ciclos gubernamentales y cómo pueden influir en ellos de diversas maneras, tanto en términos normativos como políticos.

En el contexto de las dinámicas electorales, la perspectiva multinivel sostiene que los agentes subnacionales desempeñan un papel tanto representativo dentro de su jurisdicción como partidario dentro de su partido (Cruz, 2014). Esto implica que cualquier nivel de gobierno debe operar en un entorno de relaciones entre diferentes niveles gubernamentales y debe actuar de acuerdo con la agenda y los objetivos políticos de su partido.[4]

También se busca evitar un "sesgo provincial", que podría manifestarse en dos direcciones distintas. En el primer sentido, esto implicaría explicar la dinámica de un gobierno provincial sin tener en cuenta cómo es influenciado por el gobierno nacional, es decir, considerar la instancia provincial de manera aislada sin tener en cuenta cómo se relaciona con el diseño e implementación nacional de planes, estrategias, acciones y distribución de los fondos.

Luego, de manera similar, podría implicar explicar la dinámica del gobierno nacional a través del prisma de la provincia, como si la provincia sobredeterminara la política nacional, sin considerar las particularidades y especificidades

[4] Esta doble dinámica estructura un tipo de relación social que puede estar atravesada por el conflicto o por la cooperación. Relación social, influenciada por los antagonismos partidarios y/o por las coyunturas sociales específicas. Por ejemplo, la pandemia del covid-19 en Argentina puso en escena estas relaciones sociales sobre los niveles: al comienzo del dictado de las medidas de aislamiento social preventivo y obligatorio los anuncios oficiales eran realizados conjuntamente por Nación, Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Si bien los dirigentes de los dos primeros niveles se encuentran en un antagonismo partidario con el del último, la coyuntura específica exigía relaciones de cooperación, las cuáles, con el devenir de los meses y las exigencias de ciudadanas al interior de cada territorio se tornarían de conflicto. Esta acción de Horacio Rodríguez Larreta, Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, fue criticada por la Presidenta de su partido político, Patricia Bullrich. Mediáticamente se caracterizó a esta división interna, respecto a cómo vincularse con sus antagonistas partidarios en relación a las medidas del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio, como "halcones y palomas" (Telam, 2020; Spillman, 2020)

de cada provincia y cómo interactúan de manera diferente con el nivel nacional. En resumen, no todos los niveles provinciales tienen el mismo grado de influencia y relación con el nivel nacional.

La relación entre la Provincia de Buenos Aires y el Gobierno Nacional se caracteriza por una lógica paradójica. Por un lado, se observa una "provincialización de la política nacional", lo que significa que la provincia ejerce una influencia significativa en la política nacional debido a su tamaño y población. Por otro lado, también se da una "nacionalización de la política provincial", lo que implica que el Gobierno Nacional interviene y tiene un impacto importante en la política provincial de Buenos Aires. Esta relación puede dar lugar tanto a una lógica de cooperación como de tensión, dependiendo de los intereses y las dinámicas políticas en juego en un momento dado.

La particularidad de Buenos Aires refiere a la relación con Nación en tres sentidos que, como detalla Ollier (2007), son:

- **Provincializador:** La provincia de Buenos Aires ejerce una influencia significativa sobre la política nacional debido a su tamaño, población y peso político. Sus demandas y necesidades a menudo tienen un impacto en la agenda y las políticas del Gobierno Nacional.
- **Nacionalizador:** El Gobierno Nacional también tiene un fuerte impacto en la política provincial de Buenos Aires. A través de la distribución de recursos, la implementación de políticas y programas nacionales, y otras formas de intervención, el Gobierno Nacional puede influir en la gestión y las decisiones de la provincia.
- **Cooperativo:** Además de los impactos provincializadores y nacionalizadores, también se pueden dar momentos de cooperación entre la provincia y la Nación. En estos casos, ambas instancias trabajan juntas para abordar problemas comunes y alcanzar objetivos compartidos.

La relación entre la Provincia de Buenos Aires y el Gobierno Nacional es compleja y está marcada por una serie de factores históricos y políticos. Uno de los momentos clave en esta relación fue el "pacto de Olivos" que se materializó con la reforma constitucional de 1994. Este pacto estableció reglas y acuerdos que ataron los destinos de la provincia y la Nación de manera más estrecha en términos políticos, económicos y electorales (Ollier & Palumbo, 2019).

La Provincia de Buenos Aires desempeña un papel crucial en la política nacional, ya sea en épocas electorales o durante los períodos de gobierno. De manera recíproca, las decisiones de la política nacional también influyen en la política provincial, afectando tanto sus dinámicas internas como la asignación

de recursos.

En la perspectiva multinivel, se reconoce que los actores toman decisiones relacionadas con sus agendas de gobierno en un contexto de coordinación estratégica que puede manifestarse en forma de armonía o conflicto. Durante el período entre 2015 y 2019, ambos niveles de gobierno estuvieron bajo el control de la misma alianza política (Cambiemos), y es importante destacar que los ministros de desarrollo social pertenecían al mismo partido político (PRO).

Esta perspectiva nos permite observar el funcionamiento del Estado desde la diversidad de sus funciones y acciones, en lugar de aplicar enfoques totalizantes que lo consideren una categoría teórica abstracta y unívoca (Soprano Manzo, 2007). Al adoptar esta perspectiva, se busca evitar los sesgos tanto a nivel nacional como provincial al analizar el Ministerio de Desarrollo Social. Estos sesgos han estado presentes en investigaciones anteriores, ya que se han abordado de manera separada en lugar de explorar las múltiples interacciones, relaciones y dependencias que los caracterizan.

Para abordar introductoriamente esta cuestión, comenzamos explorando la dimensión discursiva del Estado, que sirve como "puerta de acceso" para comprender e interpretar lo estatal a través de sus agentes y discursos. Siguiendo esta línea de pensamiento, el Estado se manifiesta a través de las personas que están autorizadas para tomar medidas, actuar y expresarse en su nombre (O'Donnell, 2008).

Más allá de la burocracia pública, es decir, del sistema administrativo que conforman los trabajadores estatales, nos enfocamos en los funcionarios gubernamentales que integran el sistema de dirección político-estratégica. Esto se debe a que, en las formas contemporáneas de representación, están legitimados para abordar los problemas públicos y decidir cómo resolverlos. Desde esta perspectiva, consideramos que los proyectos gubernamentales encarnan lo estatal durante un ciclo político. Se convierten en la representación visible del Estado, y aquellos que los lideran deben salir a explicar, justificar y fundamentar las acciones que el Estado lleva a cabo bajo su dirección política y estratégica.

El discurso del Estado, en este contexto, nos brinda la oportunidad de analizar las relaciones multinivel en lo que respecta a la construcción pública de la cuestión social en diferentes niveles estatales, a través de su materialización en el proyecto político que lo lidera. Nuestro interés radica en explorar los significados que se inscriben en la lucha por la construcción de la realidad, considerando que esta construcción se basa en una estructura de significaciones donde las ideas deben respaldarse con el apoyo de grupos sociales para tener un impacto en la sociedad en general (Geertz, 2003).

Justamente, aquí es donde entra en juego la dimensión de los grupos políticos que lideran el Estado. Según la perspectiva weberiana, el objetivo fundamen-

tal de la política es ejercer influencia desde el Estado sobre la comunidad. Esto implica que, a raíz de los "mandatos oficiales", se pretende influir en los valores, objetivos, intereses y voluntades de los individuos o grupos sociales. Dicho con otras palabras, poner en práctica y hacer efectivas las influencias y cosmovisiones a las cuales adhieren (Aguilar Villanueva, 1984: 69-70).

Los problemas sociales que las intervenciones estatales abordan suelen ser objetos condensados simbólicamente (Edelman, 1991) o subjetivamente (Olavarría Gambi, 2007). La manera en que el Estado nombra estos problemas conlleva la aceptación de algunos de ellos, al tiempo que invisibiliza otros. Además, el acto de nombrar les otorga un enfoque particular que los define: les da alcance, relevancia y extensión, y los vuelve sujetos a manipulación e intervención por parte del Estado.

El discurso estatal, representado por sus funcionarios públicos, proviene de los procesos de subjetivación política del grupo que posee autoridad pública para ejercer el poder soberano. Los significados que subyacen a la práctica estatal crean estructuras de clasificación y gestionan normas morales. Más allá de las regulaciones y cuestiones legales, estos significados dirigen una voluntad de construcción de un orden social en el que se categorizan, gestionan y abordan las identificaciones problemáticas.

Marco Metodológico

Desde el retorno a la democracia en Argentina, el Ministerio de Desarrollo Social se ha consolidado como una de las agencias estatales más influyentes en el panorama político y mediático del país. La creciente demanda asistencial por parte de los movimientos sociales ha puesto a esta institución en el centro de la escena: sus capacidades para atender las manifestaciones de la cuestión social, mantener la cohesión social y garantizar gobernabilidad a los ciclos gubernamentales.

Los problemas sociales son el resultado de disputas sobre lo que se considera legítimo y de luchas por imponer sentidos y enfoques que hagan aceptables las respuestas estatales. Sin embargo, la transformación de estos problemas en acciones estatales requiere de decisiones políticas por parte de las autoridades públicas.

A la hora de problematizar un problema social, delimitarlo y fraccionarlo, es decir, hacer posible y deseable su tratamiento, se elaboran una serie de producciones discursivas que se edifican en una red de argumentaciones que le dan forma a los problemas. Por decirlo así, recuperando una idea de Arendt (1995), el Estado se hace presente por la palabra y por la acción

La perspectiva de análisis utilizada para abordar el discurso estatal se basa en la sociología lingüística. Esta perspectiva se enfoca en las categorías que los in-

dividuos utilizan para dar sentido al mundo que los rodea y para interactuar con él (Vasilachis de Gialdino, 2005, 2011). El objetivo es reconstruir el inventario discursivo de los actores en función de los contextos en los que se enuncian, ya que estos contextos escenifican discursivamente la realidad.

Los enunciados que se analizan en este artículo son aquellos que justifican, valoran y caracterizan la cuestión social durante el gobierno de PRO/Cambiemos. Se busca identificar el *locus* de intervención social que cada nivel estatal destacó en sus discursos.

Los enunciados analizados provienen de discursos públicos en medios de comunicación, ya que estos medios son espacios con legitimidad simbólica para la enunciación y la participación política. La mediatización de la política ha transformado a los medios de comunicación en territorios donde los actores políticos pueden posicionarse, dar sentido a sus acciones y construir representatividad social. Además, los medios son utilizados por los representantes gubernamentales para expresar cuáles son los problemas que identifican, sus causas y sus propuestas de solución. Por último, la enunciación pública en medios de comunicación se realiza para el conjunto de la sociedad y sirve como una forma de oficializar y legitimar las posiciones de los actores políticos en relación con el proceso de atención de la cuestión social.

El artículo se basó en una base de datos propia que incluyó cuarenta entrevistas públicas a nivel nacional y veinticinco a nivel provincial. Estas entrevistas se consideraron como "miradores cognitivos", lo que significa que sirvieron para identificar los significados públicos que configuraron la cuestión social en ambos niveles gubernamentales (Carbó, 2002). Estos datos se utilizaron como instrumentos para explorar las preguntas, problemas y objetivos específicos relacionados con el hecho histórico estudiado (Weber, 2012).

Para analizar el material empírico, se aplicaron dos criterios de selección y análisis de datos: continuidad discursiva y discontinuidad aparente. El primero se refiere a la selección de datos que permite explorar los marcos interpretativos de un sujeto o colectivo a partir de cómo configuran significativamente su visión del mundo. El segundo criterio se relaciona con el proceso discursivo que emerge de las relaciones sociales en la situación en la que un actor debe ajustar sus enunciados en función de la valoración y la proyección que realiza del contexto en el que debe adaptar su práctica discursiva.

En el proceso de análisis, se buscó combinar palabras clave, frases recurrentes e ideas fuerza con categorías que permitieran relacionarlas en función del sentido y el contexto. Esto se hizo para evitar una "tergiversación ontológica" de la identidad del sujeto de estudio y asegurarse de que la construcción de los datos fuera cooperativa e interactiva (Vasilachis de Gialdino, 2011). En este proceso, el código interpretativo del investigador buscó sintetizar los códigos interpretativos del sujeto de la investigación.

La Construcción Pública de la Cuestión Social en los Ministerios de Desarrollo Social de Nación y Provincia de Buenos Aires

El abordaje de los ministerios a nivel nacional y provincial como "compartimentos estancos" no refleja la compleja interdependencia que existe entre estos dos niveles de gobierno. En el caso de Nación y la Provincia de Buenos Aires, esta perspectiva resulta llamativa por tres razones fundamentales: a) peso electoral de la Provincia de Buenos Aires; b) coincidencia en la afiliación política; y c) dependencia mutua.

La Provincia de Buenos Aires tiene un peso electoral significativo en las elecciones nacionales de Argentina debido a su gran población. Con aproximadamente el 37% del padrón electoral total del país, esta provincia desempeña un papel fundamental en la definición de los resultados de las elecciones a nivel nacional (ver Tabla 1). Los partidos políticos y los candidatos suelen prestar una atención especial a la Provincia de Buenos Aires durante las campañas electorales debido a su importancia electoral, ya que la forma en que se vote en esta provincia puede influir en gran medida en el resultado de las elecciones a nivel nacional.

De acuerdo a los ciclos políticos, se puede observar una gran concordancia entre quienes gobiernan el territorio provincial y nacional en relación a los 40 años de democracia ininterrumpida vívida en Argentina.[5] Es decir que, salvo excepciones, ambos niveles tuvieron un mismo programa partidario que los gobernó. Este dato es un punto clave para notar la conformación del armado de los gabinetes, las características de las autoridades elegidas por el voto, el tipo de política llevada adelante en cada uno de los territorios, los discursos, la distribución de recursos y, fundamentalmente, las relaciones e interacciones que establecen.

Es importante señalar que tanto el nivel nacional como el nivel provincial en Argentina están interconectados en un juego anidado, donde sus destinos parecen estar entrelazados. Esta relación se caracteriza por una sinergia y una lógica bidireccional tanto en el ámbito electoral como en el gubernamental.

Dada esta interdependencia, hemos explorado la forma en que se construye públicamente la cuestión social en ambos niveles de gobierno. En el nivel nacional, se observa una tematización de la cuestión social, mientras que en el nivel provincial se lleva a cabo una territorialización de los problemas sociales. El

5 Si bien es posible notar que ambos niveles estuvieron la mayor parte del tiempo gobernados por el Partido Justicialista -en sus diversas composiciones-, el trabajo indaga la excepción. Interesa, particularmente, cómo un partido de "derecha" o "centro-derecha" construyó públicamente la cuestión social y justificó las tareas asistenciales del Estado. Particularmente, esta dimensión, es una de las que se presta menor atención para indagar la cosmovisión de los actores situados en este espectro del campo político. Por otro lado, se deja de lado la mirada multinivel en los gobiernos del peronismo por motivos del objeto de la investigación ya que se interesa por la estadía gubernamental y de construcción política del partido liderado por Mauricio Macri.

nivel nacional tiende a destacar el locus de intervención social como sinónimo de "pobreza", mientras que el nivel provincial se enfoca en la "conurbanización de los problemas sociales".

Tabla 1. Listado de Presidentes de la República Argentina y Gobernadores de la Provincia de Buenos desde 1983 a la fecha

Período	Presidente	Partido	Gobernador	Partido
1983-1987	Ricardo Alfonsín	Unión Cívica Radical (UCR)	Antonio Cafiero	Unión Cívica Radical (UCR)
1987-1989	Ricardo Alfonsín	Unión Cívica Radical (UCR)	Eduardo Duhalde	Unión Cívica Radical (UCR)
1989-1991	Carlos Menem	Partido Justicialista (PJ)	Antonio Cafiero	Partido Justicialista (PJ)
1991-1995	Carlos Menem	Partido Justicialista (PJ)	Eduardo Duhalde	Partido Justicialista (PJ)
1995-1999	Carlos Menem	Partido Justicialista (PJ)	Carlos Ruckauf	Partido Justicialista (PJ)
1999-2001	Fernando de la Rúa	Unión Cívica Radical (UCR)	Eduardo Duhalde	Partido Justicialista (PJ)
2002-2003	Eduardo Duhalde	Partido Justicialista (PJ)	Felipe Solá	Partido Justicialista (PJ)
2003-2007	Néstor Kirchner	Partido Justicialista (PJ)	Felipe Solá	Partido Justicialista (PJ)
2007-2011	Cristina Fernández de Kirchner	Partido Justicialista (PJ)	Daniel Scioli	Partido Justicialista (PJ)
2011-2015	Cristina Fernández de Kirchner	Partido Justicialista (PJ)	Daniel Scioli	Partido Justicialista (PJ)
2015-2019	Mauricio Macri	Propuesta Republicana (PRO)	María Eugenia Vidal	Propuesta Republicana (PRO)
2019-2023	Alberto Fernández	Partido Justicialista (PJ)	Axel Kicillof	Partido Justicialista (PJ)

Fuente: Elaboración propia

La Tematización de la Cuestión Social

Siguiendo a Arias (2012), la definición y regulación de la pobreza se encuentra influenciada por los idearios políticos de los planteles gubernamentales y los procesos históricos que la moldean de manera específica. Los ciclos políticos determinan un estado particular de la pobreza, teniendo en cuenta sus dimensiones, elementos y puntos críticos. Durante décadas, la pobreza, los pobres, las estrategias y el impacto de las acciones contra la pobreza han sido temas recurrentes en los discursos políticos, expertos y económicos que se debaten en la esfera pública para abordar la cuestión social.

El gobierno de PRO/Cambiemos promovió la "Pobreza Cero" como uno de sus objetivos electorales clave y como una meta social a alcanzar durante su mandato. Esta idea normativa de su campaña electoral continuó siendo una línea argumentativa en sus acciones estatales a nivel nacional una vez que asumieron el gobierno. Aunque la erradicación de la pobreza se consideró una utopía en términos de un logro inmediato durante el ciclo político, se mantuvo como una guía para el comportamiento estatal y como una pauta de trabajo a largo plazo.

> "Argentina es un país que necesitaba trabajar mucho en el camino de reducción de la pobreza. Pobreza Cero es como una meta de largo plazo, pero esa meta de muy largo plazo quiere decir que tenemos que trabajar, primero, todos juntos y coordinadamente, digamos, porque son muchas cosas las que tienen que empezar a transformar en el mediano y largo plazo como para poder pensar en que las familias dejen definitivamente la pobreza y, la segunda, es no perder nunca esa meta" (La Nación, 2019a).

Si bien la pobreza es un elemento que tiene cierta continuidad desde las sociedades de beneficencia (Moreno, 2012) hasta la actualidad, lo que interesa aquí es observar la particularidad con que se la caracterizó en este ciclo político y ello es la multidimensionalidad.

La pobreza multidimensional, desde esta perspectiva, se refiere a la incapacidad de acceder a múltiples bienes, servicios y derechos que, en teoría, deberían ser garantizados por el Estado. En lugar de centrarse exclusivamente en el ingreso, se consideran otras dimensiones que afectan las condiciones sociales en las que las personas deben desenvolverse. Esta perspectiva reconoce que la pobreza multidimensional abarca tanto el entorno en el que vive una persona como las circunstancias individuales que enfrenta.

En estos discursos, el concepto de "pobreza" se aborda desde una perspectiva de sociabilidad restringida, lo que implica una visión fragmentada de las relaciones humanas en la que el problema no se relaciona con la forma en que se produce y acumula la riqueza, sino que se centra en la familia y la comunidad del individuo. Así, el término "pobre" se convierte en un problema de naturaleza política, social e institucional. Político, porque su conceptualización está influenciada por ciertas perspectivas políticas; social, debido a su importancia en el debate público y la sociedad en general; e institucional, ya que el Estado destina recursos humanos y financieros para abordar la situación a través de estrategias, tecnologías y acciones específicas.

> "Vamos a empezar un camino que tiene que ver con entender la pobreza mucho más profundamente que como se entendía hasta ahora no midiéndola solo por ingresos, entender, lo que se llama la pobreza multidimensional y trabajar por una educación de calidad, por acceso a la salud, por viviendas dignas, por un hábitat adecuado y todo aquello que hace que una familia viva dignamente y que tenga oportunidades" (jmortiz77, 2016).

La multidimensionalidad implica considerar tanto las capacidades individuales del "pobre" como su entorno o comunidad, que influye en su situación social. Las condiciones de vida, como el acceso a la educación, la salud, la vivienda y otros aspectos, forman parte de esta perspectiva multidimensional. Esto implica reconocer un conjunto de carencias que pueden abordarse mediante la asignación de recursos estatales de manera focalizada, lo que se conoce como focalización de políticas públicas.

Cuando el entorno funciona como un obstáculo, se refiere a las barreras sociales que limitan las oportunidades disponibles para el individuo. En este contexto, se habla de la "pobreza" de oportunidades, donde se reconoce que el Estado debe intervenir para modificar estas barreras y mejorar las condiciones sociales y las oportunidades de las personas.

> "Estamos hablando de familias que están en situación de pobreza donde, obviamente, hay muchos que salen a buscar trabajo y no lo consiguen, hay muchos que por ahí no están en condiciones de conseguir un trabajo por esto que decía: gente que no terminó el secundario, no terminó el primario o no tiene la debida capacitación" (La Nación, 2019b)

La idea subyacente es que la exclusión del empleo formal no se debe principalmente a las dinámicas inherentes al capitalismo, sino más bien a las capacidades cognitivas de las personas, es decir, a sus déficits en habilidades y capacidades. En el contexto de esta concepción de sociabilidad restringida, los problemas sociales se abordan de manera individualizada. La individualización de la exclusión se convierte en el fundamento simbólico de las estrategias de inclusión social, centrándose en el desarrollo de las capacidades de las personas como medio para superar la exclusión.

En este contexto, la finalización de la educación y el entrenamiento se convierten en aspectos clave de las estrategias para promover la "empleabilidad".[6] Este concepto se refiere a la capacidad de las personas para encontrar y mantener un empleo, y está estrechamente relacionado con las habilidades y competencias que valoran positivamente las empresas en la economía globalizada.

Entonces, la pobreza de capacidades y la pobreza de oportunidades forman parte de la multidimensionalidad de la pobreza. Estos déficits se convierten en un problema estructural y en un tema central de intervención, con el objetivo de estimular el desarrollo de las capacidades del individuo para que pueda aprovechar las oportunidades que surgen una vez que se eliminan las barreras sociales. En este sentido, se busca mejorar las capacidades cognitivas, afectivas y prácticas del individuo, al tiempo que la intervención estatal garantiza los niveles mínimos de reproducción y subsistencia en situaciones precarias.

En este contexto, la pobreza se percibe como un estado coyuntural en la vida de las personas, algo que se puede superar, pero también se puede volver a experimentar. Esta conceptualización de la pobreza como un estado tiende a naturalizar tanto la pobreza como la acumulación de riqueza. En otras palabras, se naturaliza la desigualdad a través de la justificación de que la situación social

6 Durante el gobierno de Cambiemos, el ministerio de Desarrollo Social de Nación llevó adelante el programa "Hacemos Futuro" como cristalización de esta idea de "mejorar" las condiciones de empleabilidad de los sujetos asistidos. De manera resumida, se trató de una política asistencial que tenía como contraprestación la exigía que las personas terminaran sus estudios primarios y/o secundarios, realizaran las capacitaciones validadas y seleccionadas por el Estado y la actualización cuatrimestral de sus datos.

de un individuo se debe a sus propias capacidades y a las características de su entorno social, según una visión de sociabilidad restringida.

La condición social de las personas se evalúa no en función de la distribución de ingresos, sino en relación con sus relaciones sociales y vínculos primarios. En otras palabras, los programas sociales diseñados para abordar la pobreza se basan en la suposición de que la pobreza es una etapa transitoria en la que los individuos deben demostrar su voluntad y capacidad para salir de esa situación.

La Territorialización de la Cuestión Social

En contraste con el enfoque del nivel nacional que abordó la pobreza como una cuestión social específica, el nivel provincial la territorializó. Esto significa que identificó un espacio geográfico específico y lo caracterizó como el epicentro donde las fuerzas estatales debían concentrar sus esfuerzos para abordarla. La hipótesis subyacente en esta perspectiva era que este territorio en particular actuaría como un "agujero negro" que podría expandirse, afectando a otras áreas. Específicamente, el término "conurbanización de los problemas sociales" se refiere a la construcción discursiva gubernamental que identifica al conurbano bonaerense como el lugar donde todos los problemas de la Provincia de Buenos Aires se concentran y se agravan.

El conurbano bonaerense se convierte en el epicentro de la atención en la cuestión social debido a su gran población. Para tener una idea, según el censo realizado en 2022,[7] esta región, compuesta 24 partidos,[8] concentra al 61% de la población total de la Provincia de Buenos Aires y casi una cuarta parte de la población nacional. Desde la década de 1930, se ha caracterizado al conurbano como una entidad única, dotándola de una identidad particular que la diferencia del resto de la provincia (Gorelik, 2015).

El conurbano bonaerense ha sido objeto de preocupación política y social durante algunas décadas debido a un imaginario compartido que le atribuye ciertas características negativas. Esta identidad que lo distingue del resto de las regiones provinciales suele ser vista como un "problema". Debido a su tamaño, concentración de población y magnitud habitacional, se ha convertido en un espacio privilegiado de disputas y contiendas en la política tanto a nivel nacional como provincial. Durante el gobierno de Mauricio Macri, el conurbano pareció recuperar centralidad, convirtiéndose en una de las principales preocupaciones de la agenda asistencial a nivel provincial.

7 Esta información se encuentra disponible en https://censo.gob.ar/

8 Los 24 partidos ordenados de acuerdo a cantidad de habitantes son: La Matanza, Lomas de Zamora, Quilmes, Almirante Brown, Merlo, Moreno, Florencia Varela, Lanús, General San Martin, Tigre, Avellaneda, Tres de Febrero, Berazategui, Malvinas Argentina, Esteban Echeverria, Morón, San Miguel, José C. Paz, San Isidro, Vicente López, Ezeiza, Hurlingham, Ituzaingó y San Fernando.

En los discursos analizados, el conurbano bonaerense se caracteriza a menudo por sus carencias y desafíos. Se lo percibe como un territorio que refleja las profundas deudas y dificultades, un epicentro que amenaza las posibilidades de integración social. En palabras de algunos discursos, el conurbano se ha convertido en un "*Far West* violento y peligroso" (Gorelik, 2015: 21), lo que plantea desafíos significativos para la cohesión social.

> "El drama del conurbano fue entre otros: el punterismo, la intermediación de los programas sociales, la manipulación política de la ayuda social (…) Si no hay una decisión de pelear contra las mafias: las que están enquistadas en el Estado y las que están afuera. Ese proceso en algún momento colisiona, porque se degrada el tejido social y ahí tenes que ir a reparar" (Paulino Rodrigues, 2019).

El conurbano bonaerense es visto como un territorio donde se encuentran prácticas políticas clientelistas, mecanismos extorsivos y actividades ilegales con características mafiosas, tanto en la vida política estatal como en la sociedad en general.[9] Es percibido como una fuente de corrupción moral y política. Esta imagen estereotipada, en muchos casos, es definida desde el exterior, ya sea por funcionarios políticos, medios de comunicación o académicos.

Además, en este (mega)conglomerado urbano se manifiesta una exacerbación de la desigualdad, con una coexistencia marcada entre las villas miseria y los *countries*. No solo estas fronteras se expresan a su interior, sino que en esas dicotomías el conurbano fue "conurbanizado" en contraposición con CABA[10] (Segura, 2015).

Una dicotomía y comparación que tiene por separación una avenida, la General Paz, y simula su cotejo: la pobreza del conurbano y la riqueza de la cuidad. Esta avenida se extiende como una frontera entre la metrópoli con aires europeos y su homóloga latinoamericanizada, donde se alojan los foráneos de otras provincias y de países limítrofes.

> "La verdad es que nosotros hacemos política social para resolver los problemas de los bonaerenses (…) Tal vez parte del problema de mucho de lo que pasa en el conurbano, yo trabajo hace mucho tiempo en el conurbano, tenga que ver con eso: con que se fomentó desde hace muchos años una cultura que tiene que ver con lo clientelar" (La Nación, 2018b).

9 Sobre este punto, conviene hacer una consideración más: este espacio geográfico es considerado uno de los "bastiones del peronismo" -identidad política antagonista del PRO/Cambiemos-. Esta construcción antagónica se presentó, luego de las elecciones del 2015, en una coextensión cultural del adversario político a partir de vincularlo con prácticas clientelares que sostenían su "empresa de dominación política" (Zuccaro, 2021).

10 Territorio gobernado por el PRO desde 2007. Mauricio Macri, presidente y fundador del partido, fue jefe de gobierno en dos ocasiones y, luego, dejó paso a su sucesor Horacio Rodríguez Larreta.

Este territorio profundamente heterogéneo es clasificado y, esa clasificación, tiene sus efectos de poder (Foucault, 2006). Estas clasificaciones no son meramente descriptivas o normativas, sino que también tienen efectos de poder. Los significados y etiquetas que se asignan a un espacio específico pueden influir en las políticas gubernamentales y en la forma en que se abordan los problemas sociales en ese territorio.

La idea que Max Weber expresó en su carta a Heinrich Rickert en 1920 es fundamental para comprender la relación entre el Estado, la acción estatal y la construcción de un orden social. Weber argumentaba que el Estado y sus prácticas no eran simples entidades neutrales que administraban la sociedad de acuerdo con reglas preestablecidas, sino que estaban intrínsecamente ligados a la creación y mantenimiento de un orden social específico. Orden social ligado a interés, valores y cosmovisiones de los grupos sociales que actúan en política.

En otras palabras, el Estado no solo se limita a aplicar leyes y normativas de manera objetiva, sino que también desempeña un papel activo en la configuración de la relaciones sociales y en la promulgación de políticas que reflejan ciertos valores, intereses y objetivos. Los funcionarios políticos, como representantes del Estado, tienen un papel crucial en este proceso, ya que son ellos quienes orientan y asignan significados a los problemas públicos.

Así, la caracterización y clasificación que los ministros y funcionarios gubernamentales dan a los problemas públicos no son simples ejercicios teóricos, sino que se convierten en políticas de Estado que influyen en la dirección y el enfoque de las acciones gubernamentales. Esto significa que las decisiones políticas y las políticas públicas no son simplemente respuestas objetivas a problemas existentes, sino que también están influenciadas por las perspectivas, valores y objetivos de quienes están en el poder.

> "[Haciendo referencia al programa"Cerca de Noche"][11] ¿Qué pasa cuando a partir de las 6 de la tarde en el conurbano todo se empieza a apagar y la presencia del Estado está limitada a la accionar policial en alguna urgencia y en los lugares donde funciona alguna emergencia médica y nada más? No hay una ventanilla donde ir (…) Tenemos una sociedad, especialmente en el conurbano, que tiene destruido el tejido social" (La Tecla TV, 2017).[12]

La noción de "conurbanización de los problemas sociales" se refiere a la idea de que los problemas sociales y políticos se concentran y amplifican en el conurbano bonaerense, un área densamente poblada de la Provincia de Buenos

11 "Cerca de noche" fue uno de los programas que graficó la territorialización del abordaje de la cuestión social. Lo coordinó el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia, cuyo epicentro de acción estaba centrado mayoritariamente en el conurbano bonaerense y consistía en unidades móviles que atendían a partir de las 18 hs.

12 Lo expresado entre corchetes es propio y tiene como objeto situar al lector.

Aires. Este concepto implica una territorialización de la acción social del Estado, donde se considera que el conurbano es el epicentro de los desafíos sociales y políticos más apremiantes.

Similar a la noción de "pánico moral" propuesta por Cohen en 1987, la "conurbanización de los problemas sociales" sugiere que existe una percepción exagerada o estereotipada de este territorio como una fuente de amenazas y problemas que podrían extenderse más allá de sus fronteras. Esta percepción puede llevar a políticas públicas y discursos que se centran en abordar los problemas específicos del conurbano como si fueran representativos de desafíos más amplios en la sociedad.

Conclusión

La hipótesis explicativa que se presenta sugiere que la diferencia en la forma en que el nivel nacional y el nivel provincial abordan la cuestión social se debe a una combinación de factores históricos y particulares. Históricamente, cada nivel de gobierno ha asumido roles y enfoques diferentes en la gestión de políticas sociales. A nivel nacional, se tiende a enfocar en la formulación de planes y programas más generales, con un enfoque técnico. Por otro lado, a nivel provincial, se ha desempeñado un papel más articulador entre las políticas nacionales y los niveles municipales.

Sin embargo, esta diferencia no es necesariamente una discontinuidad completa, ya que el nivel provincial, a pesar de tener un enfoque en la "conurbanización de los problemas sociales", también localiza esta problemática en un territorio específico, que es el conurbano bonaerense. Esto sugiere que, aunque hay diferencias en la manera en que se caracteriza y aborda la cuestión social en cada nivel, existe una interconexión y complementariedad entre ellos, ya que el nivel provincial toma como referencia la tematización nacional y la adapta a su contexto específico.

Estos resultados también arrojan luz sobre otros dos aspectos importantes. En primer lugar, permiten analizar las relaciones en el sistema político gubernamental con todas sus sutilezas y particularidades. Esto implica no ver las coaliciones y los equipos gubernamentales como entidades coherentes, sino comprender la diversidad de estrategias que se desarrollan en cada nivel ministerial.

Además, estos resultados destacan la influencia de los idearios normativos y performativos de los actores que lideran áreas estratégicas del Estado en la formulación de políticas públicas, la asignación de recursos y la identificación de problemas. Esto puede tener un impacto en las expectativas y responsabilidades de los empleados estatales, así como en su acceso a los derechos.

En este sentido, surge la necesidad de plantear algunas preguntas adicionales para futuras investigaciones. ¿Cuáles fueron las repercusiones de esta diferenciación en la vida cotidiana de las personas beneficiarias de las políticas públicas?, ¿cómo se coordinaron estos niveles con el nivel municipal?, ¿de qué manera se relacionaron estas caracterizaciones con otras agencias gubernamentales? Y, por último, ¿cuáles fueron las implicaciones para los trabajadores del Estado?

Estos interrogantes permanecen abiertos y visibles, lo que sugiere la necesidad de continuar explorándolos en investigaciones futuras que utilicen el enfoque multinivel como marco de análisis.

Referencias

Acuña, C., Kessler, G., & Repetto, F. (2002). Evolución de la política social argentina en la decada de los noventa: Cambios en su lógica, intencionalidad y en el proceso de hacer la política social (Self-Sustaining Community Development in Comparative Perspective). Center for Latin American Social Policy.

Aguilar Villanueva, L. (1984). El programa teórico-político de Max Weber. En E. F. G. Diaz & L. C. Jaureguí (Eds.), Política y des-ilusión (Lecturas sobre Weber) (pp. 49–76). UAM.

Andrenacci, L. (2001). La política social de los gobiernos locales en la región metropolitana de Buenos Aires. VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública Buenos Aires.

Arcidiacono, P. (2012). La política del mientras tanto: Programas sociales después de la crisis del 2001-2002. Biblos.

Arendt, H. (1995). De la historia a la acción. Paídos.

Arias, A. (2012). Pobreza y modelos de intervención: Aportes para la superación del modelo de asistencia y promoción. Espacio.

Auyero, J. (1997). ¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político contemporáneo. Losada.

Auyero, J., & Benzecry, C. (2016). La lógica práctica del dominio clientelista. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, LXI(226), 221–246. https://doi.org/10.1016/S0185-1918(16)30009-5

Balbi, F. (2017). Moral e interés. Una perspectiva antropológica. Publicar en Antropología y Ciencias Sociales, 23, 9–30.

Bohoslavsky, E., & Soprano, G. (Eds.). (2010). Un estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 hasta la actualidad). Siglo Veintiuno Editores.

Camou, A., & Mateo, S. (2007). ¿El tiempo vence a la organización? Dinámica política, estructuras estatales y políticas sociales en la Provincia de Buenos Aires (1984-2004). Cuestiones de Sociología, 4, 129–142.

Carbó, T. (2002). Investigador y objeto: Una extraña/da intimidad. Iztapalapa Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, 23(53), 15–32.

Casa Rosada. (2016, noviembre 27). Entrevista de interés: Ministra de Desarrollo Social, Carolina Stanley. https://www.casarosada.gob.ar/informacion/que-estamos-diciendo/37973-entrevista-de-interes-ministra-de-desarrollo-social-carolina-stanley

Cohen, S. (1987). Folk Devils and Moral Panics. Routledge.

Cortés, R., & Kessler, G. (2013). Políticas, ideas y expertos en la cuestión social de la Argentina democrática (1983-2012). Revista de Indias, 73(257), 239–264.

Cruz, F. (2014). ¿Socios de menos nivel? Aportes para el estudio de las coaliciones subnacionales en sistemas políticos multinivel. Revista Uruguaya de Ciencia Política, 23(1), 11–39.

Danani, C. (2016). Las políticas públicas del área de desarrolla social durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. Análisis, 12, 1–25.

Danani, C., M., C., & Filc, J. (1996). El fondo de reparación histórica del conurbano bonaerense: Una aproximación macroinstitucional.

de Luca, M. (1998). Los ejecutivos. En H. Orlandi (Ed.), Las instituciones políticas de gobierno (pp. 133–174). Eudeba.

Edelman, M. (1991). La construcción del espectáculo político. Manantial.

El Litoral. (2019, julio 13). Carolina Stanley: "No hacemos política social por un voto". El Litoral. https://www.ellitoral.com/politica/hacemos-politica-social-voto-aseguro-carolina-stanley_0_49Oi1fLlms.html

Falappa, F., & Andrenacci, L. (2009). La política social de la Argentina democrática (1983-2008). Universidad Nacional General Sarmiento.

Fernández Soto, S. (2001). La intervención social del Estado en los noventa. Un análisis de la implementación del Plan Vida en la ciudad de Tandil (Provincia de Buenos Aires). Congreso Nacional de Estudios del Trabajo.

Fernandez Soto, S. (2013). Políticas sociales y proyectos de sociedad: Crisis, neoliberalismo y reconfiguración neodesarrollista en Argentina en el siglo XXI. Revista Políticas Públicas, 17(2), 368–388.

Foucault, M. (2006). Seguridad, territorio y población: Curso en el Collège de France: 1977-1978. FCE.

Frederic, S. (2004). Buenos vecinos, malos políticos: Moralidad y política en el Gran Buenos Aires. Prometeo Libros.

Frederic, S., & Masson, L. (2006). "Hacer política en la Provincia de Buenos Aires": Representación y profesión política en los '90. En Anuario de Estudios en Antropología Social (pp. 129–138).

Gamallo, G. (2017). El gobierno de la pobreza en la Argentina de la posconvertibilidad: El Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Geertz, C. (2003). La interpretación de las culturas. Gedisa.

Giorgi, G. (2014). Ministros y ministerios de la Nación argentina: Un aporte prosopográfico para el estudio del gabinete nacional (1854-2011). Apuntes, XLI(74), 103–139. https://doi.org/10.21678/apuntes.74.704

Giorgi, G. (2020). El expertise como recurso político. Credenciales, redes y alta gestión estatal en Desarrollo Social de la Nación en las décadas de 1990 y 2000. Trabajo y Sociedad, 34, 23–47.

Giorgi, G. (2018). Redes de expertise y gestión social: Reclutamiento, circulación y salida de altos funcionarios de Gobierno nacional. X Jornadas de Sociología, Ensenada, Argentina.

Gorelik, A. (2015). Ensayo introductorio. Terra incognita. Para una comprensión del Gran Buenos Aires como Gran Buenos Aires. En G. Kessler (Ed.), Historia de la provincia de Buenos Aires: El Gran Buenos Aires (pp. 21–69). Edhasa / UNIPE.

Grondona, A. (2012). Tradición" y "traducción": Un estudio de las formas contemporáneas del gobierno de las poblaciones desempleadas en la Argentina. Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.

Infobae. (2016, julio 27). Santiago López Medrano. Infobae. https://www.youtube.com/watch?v=tjfXbHi1Zzw

Jmortiz77. (2016, octubre 26). Carolina Stanley. A dos voces. https://www.youtube.com/watch?v=qQyypjUoTTU

La Nación. (2018a). Santiago López Medrano habla del impacto social de la crisis económica—LN+ PM. En La Nación. https://www.youtube.com/watch?v=xFXXG0h11dw

La Nación. (2018b, noviembre 12). Carolina Stanley – Mujeres Lideres. La Nación. https://www.youtube.com/watch?v=CMqaV-RtARI

La Nación. (2019a, mayo 17). Las 10 verdades de Carolina Stanley. La Nación. https://www.youtube.com/watch?v=wgqJZkYTtFs

La Nación. (2019b, octubre 1). Carolina Stanley: "Hay personas que usan la pobreza para hacer un reclamo partidiario". La Nación.

La Tecla TV. (2017). Santiago López Medrano presente en el "Desayuno de Trabajo". En La Tecla TV. https://www.youtube.com/watch?v=C2I5qt2jO-4

Lo Vuolo, R., Barbeito, A., Pautassi, L., & Rodríguez, C. (1999). La pobreza... De la política contra la pobreza. Miño y Dávila / CIEPP.

López Medrano, S. (2018). Entrevista en Cada Noche 21/12/2019. https://www.youtube.com/watch?v=3EXdb8s7lvU

Ministerio de Desarrollo Social. (2016). Carolina Stanley en la Cámara de Diputados. https://www.youtube.com/watch?v=qGNUQmr-N5iA

Moreno, J. L. (2012). Éramos tan pobres: De la caridad colonial a la Fundación Eva Perón. Editorial Sudamericana.

O'Donnell, G. (2008). Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras. Revista CLAD Reforma y Democracia, 42, 5–30.

Olavarría Gambi, M. (2007). Conceptos básicos en el análisis de la política pública. Departamento de gobierno y Gestión Pública, Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.

Ollier, M. M. (2007). El peronismo bonaerense: Inserción nacional y liderazgos. Revista SAAP, 3(1), 157–184.

Ollier, M. M., & Palumbo, P. (2019). Liderazgo provincial fuerte: Concepto y tipología en el peronismo bonaerense (1983-2015). Colección, 29, 13–48.

Perelmiter, L. (2012a). La constitución de una autoridad plebeye. El ministerio de la pobreza en la Argentina reciente. PolHis, 5(9), 309–318.

Perelmiter, L. (2012b). Saber asistir: Técnica, política y sentimientos en la asistencia estatal. Saber lo que se hace. Expertos y Política en Argentina, 135–170.

Perelmiter, L. (2016). Burocracia Plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado Argentino. UNSAM Edita.

Perelmiter, L. (2017). Descifrar mundos estatales. Sobre la circulación de autoridad en las burocracias públicas. En G. Vommaro & M. Gené (Eds.), La vida social del mundo político: Investigaciones recientes en sociología política (pp. 63–86). Ediciones UNGS.

Pucciarelli, A. (2006). Los años de Alfonsín. Siglo XXI.

Repetto, F. (2003). Gestión pública y desarrollo social en los noventa. En Las trayectorias de Argentina y Chile. Prometeo Libros.

Rodrigues, P. (2019). Santiago López Medrano en La Lupa. https://www.youtube.com/watch?v=iYSK23zHI1U

Rokkan, S. (1970). Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of the Processes of Development. David McKay Company.

Schluchter, W. (2008). Acción, orden y cultura: Estudios para un programa de investigación en conexión con Max Weber. Prometeo Libros.

Schuliaquer, I. (2017). La negociación de las escenas mediáticas. Los gobiernos de izquierda y los grandes grupos mediáticos nacionales en América del Sur [Tesis de Doctorado]. Université Paris Sorbonne Cité y Universidad de Buenos Aires.

Segura, R. (2015). La imaginación geográfica sobre el conurbano. Prensa, imágenes y territorio. En G. Kessler (Ed.), Historia de la provincia de Buenos Aires: El Gran Buenos Aires (pp. 129–158). Edhasa / UNIPE.

Soprano Manzo, G. (2007). Del Estado en singular al Estado en plural: Contribución para una historia social de las agencias estatales en la Argentina. Cuestiones de Sociología, 4, 19–48.

Spillman, E. (2020, septiembre 19). Larreta sin filtro: "Si llegamos unidos tenemos una altísima chanche de ganar en 2021". https://www.perfil.com/noticias/politica/larreta-sin-filtro-si-llegamos-unidos-tenemos-una-altisima-chance-de-ganar-en-2021.phtml

Telam. (2020, mayo 15). Patricia Bullrich reconoce que hay internas en Cambiemos. Telam Digital. https://www.telam.com.ar/notas/202005/464097-pro-patricia-bullrich-coronavirus.html

TPANoticias. (2019). López Medrano sobre situación social en Pcia de Bs As. En TPANoticias. https://www.youtube.com/watch?v=FC6xA-dRkA1E

Vasilachis de Gialdino, I. (2005). La representación discursiva de los conflictos sociales en la prensa escrita. Estudios Sociológicos, 67, 95–137.

Vasilachis de Gialdino, I. (2011). Nuevas formas de conocer, de representar y de incluir: El paso de la ocupación al diálogo. Discurso y Sociedad, 5(1), 132–159.

Vommaro, G. (2008a). Diez años de ¿Favores por votos? El clientelismo como concepto y como etiqueta moral". En E. Rinesi, G. Vommaro, & M. Muraca (Eds.), Hegemonía, populismo y democracia en Argentina. Instituto de Estudios y Capacitación. Federación Nacional de Docentes Universitarios. Universidad Nacional de General Sarmiento.

Vommaro, G. (2008b). Mejor que decir es mostrar: Medios y política en la democracia argentina. Universidad Nacional de Sarmiento.

Vommaro, G. (2011). La pobreza en transición. El redescubrimiento de la pobreza y el tratamiento estatal de los sectores populares en Argentina en los años 80. Apuntes de investigación del CECYP, XIV(19), 45–73.

Weber, M. (2002). Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva. Fondo de Cultura Económica.

Weber, M. (2012). Ensayo sobre la metodología sociológica. Amorrortu Editores.

Zuccaro, A. (2021). El "discurso oficial" del Ministerio de Desarrollo Social durante el gobierno de Cambiemos. Crítica y Resistencias, 12, 50–68.

Zuccaro, A. (2022). Intervención social del Estado, discursos y gubernamentalidad neoliberal en Argentina (2015-2019). POSTData, 27(2), 271–304.

Chile: Distribución de recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional y elección directa de Consejeros Regionales

Exequiel Gaete Pavez
Investigador independiente
ex.gaete@gmail.com

Resumen

El objetivo de este trabajo es investigar los criterios de asignación comunal del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), así como los efectos que tuvo la reforma electoral de 2013 en estos criterios de asignación. Para el cumplimiento de estos objetivos, se revisaron los recursos transferidos a las comunas del país entre el 2011 y el 2018, de acuerdo a criterios socioeconómicos, geográficos y políticos. El principal hallazgo de este trabajo es que la distribución comunal de recursos responde principalmente a criterios sociodemográficos, muy por sobre factores políticos. Entrando al detalle de los sesgos, menores pero existentes, estos apuntan a una distribución desigual de recursos hacia comunas que funcionan como capitales regionales y provinciales, a comunas políticamente alineadas entre sus Alcaldes con los gobernadores regionales y el ejecutivo nacional, y hacia las comunas en que no hubiesen Consejeros Regionales con domicilio electoral en ellas.

Palabras clave: Fondo Nacional de Desarrollo Regional, distribución local de recursos, descentralización política, descentralización fiscal, reformas electorales regionales.

Chile: Municipal allocation of resources of the National Fund for Regional Development and the direct election of the Regional Councillors

Abstract

This research aims to investigate the communal allocation criteria of the National Fund for Regional Development. Additionally, it is expected to investigate the possible effects that the electoral reform of 2013 had on the allocation of public resources. To reach this objective, the resources transferred to the country's communes between 2011 and 2018 are analysed, according to socioeconomic, geographic and political variables. The main finding of this research is that the allocation of resources has followed mainly socioeconomic criteria, well above political factors. Even so, both minor and specific biases in the allocation are found in an overproportion of resources delivered to regional and provincial capital communes, in communes headed by mayors politically aligned with majorities in regional and national governments, and towards those communes in which there are no Regional Councillors who register an electoral domicile in their territories.

Keywords: National Fund for Regional Development, municipal allocation of resources, devolution, fiscal decentralisation, regional electoral reforms.

CC BY

Fecha recepción: 03-05-2023
Fecha aceptación: 23-08-2023

La transferencia de recursos públicos desde un nivel superior de gobierno hacia niveles locales ha sido una estrategia de desarrollo ampliamente utilizada en el mundo. Se ha sugerido que, al reducir la distancia entre quienes deben tomar las decisiones públicas y la ciudadanía, se podrá alcanzar un mejor conocimiento de las necesidades particulares de cada territorio, y, por tanto, se pueden diseñar e implementar políticas públicas más eficientes y efectivas (Rodríguez-Pose & Ezcurra, 2011).

A nivel subnacional, Chile es reconocido como un país con importantes disparidades territoriales (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 201; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2018). En general, las decisiones con impacto territorial son tomadas centralmente, ya sea a nivel nacional o regional. Dado el amplio consenso sobre esto, se ha promovido una agenda de descentralización, que entre otros hitos consideró la elección directa de los Consejeros Regionales en 2013. Previo a esta reforma, los Consejeros Regionales eran electos indirectamente, por los integrantes de los respectivos Consejos Municipales.

El cambio en la fuente de legitimidad de los Consejeros Regionales está asociado a sus responsabilidades, entre ellas, la aprobación de los proyectos a financiar con el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). Este Fondo es el principal instrumento público de los Gobiernos Regionales para financiar proyectos que gatillen dinámicas de desarrollo territorial, llegando a representar el 1% del total del presupuesto público nacional (Balbotín et al., 2017).

El objetivo principal de este trabajo es mejorar la comprensión de la asignación efectiva de los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y entender cómo los cambios institucionales, en particular la elección de los Consejeros Regionales, han impactado en esta distribución. La pregunta central que busca responder este estudio es: "¿Cuáles han sido los criterios utilizados a nivel local para asignar los recursos del FNDR entre los años 2011 y 2018?".

En el contexto de la reforma electoral de 2013, esta pregunta implica una comparación entre los criterios de asignación antes y después de dicha reforma. Para abordar esta pregunta, se ha realizado un análisis cuantitativo de la inversión pública regional a nivel local, utilizando modelos de regresión lineal. En este análisis se incorporan diversas variables, incluyendo factores geográficos, políticos y socioeconómicos. Se evalúan tanto la totalidad del periodo de estudio (2011-2018) como los periodos anteriores y posteriores a la reforma electoral (2011-2014 y 2015-2018).

El artículo se organiza de la siguiente manera. En primer lugar, se expone una revisión de la literatura existente sobre la asignación local de recursos, y posteriormente, los elementos del sistema político institucional chileno. Luego,

se presenta la estrategia metodológica, basada en modelos cuantitativos de la asignación comunal de recursos a partir de variables socioeconómicas, geográficas y políticas. Posteriormente, se presentan los resultados, tanto para todo el periodo como para los años anteriores y posteriores a la reforma. Finalmente, se presenta una discusión acerca de los resultados alcanzados, y como es que estos hallazgos se vinculan con el proceso de descentralización actualmente discutiéndose en Chile.

Este estudio busca contribuir a una comprensión más sólida de los criterios que guían la asignación de recursos y, al mismo tiempo, pretende ofrecer insumos valiosos para el diseño de herramientas más efectivas en los ámbitos de descentralización política y fiscal. Independientemente de los resultados que se esperaban alcanzar con la reforma de 2013, las alteraciones institucionales en los mecanismos de transferencia de recursos hacia el nivel local tienen un impacto significativo en las decisiones racionales de quienes deben tomar estas determinaciones.

Desde una perspectiva orientada a la eficiencia del gasto público, los responsables de la toma de decisiones podrían optar por concentrar los recursos en áreas más rezagadas (como territorios con niveles más altos de pobreza, por ejemplo) o en regiones con mayor densidad de población (para aprovechar economías de escala, externalidades positivas o mercados laborales más robustos). No obstante, en un contexto en el que estos tomadores de decisiones son elegidos por votación popular, sus incentivos se ven alterados, ya que empiezan a considerar los efectos de sus elecciones en términos de su posible reelección.

Marco Teórico

Los factores relacionados con la asignación de recursos públicos desde instancias nacionales hacia escalas locales han sido objeto de extensa investigación. Se han explorado los criterios que rigen la distribución de fondos, considerando variables socioeconómicas, políticas, institucionales, temporales y diversas combinaciones de estas. Además, se ha investigado el impacto de estas transferencias en las regiones, abordando cuestiones de equidad, desarrollo territorial y resultados electorales. En términos generales, la literatura ha profundizado en diferentes modelos de toma de decisiones que influyen en la asignación de recursos, examinando la importancia relativa de factores socioeconómicos frente a factores puramente electorales (Luca & Rodríguez-Pose, 2015).

Uno de los factores clave que determina los procesos de asignación de recursos es la legitimidad de origen de los actores involucrados. Si las personas encargadas de la asignación de recursos son designadas por una autoridad central (como el Presidente de la República, por ejemplo), es natural que tomen deci-

siones alineadas con los intereses presentes o futuros de las autoridades que las nombraron en sus cargos. En el mismo sentido, si quienes asignan recursos son elegidos por la ciudadanía, tendrán incentivos para tomar decisiones que respalden sus objetivos electorales (Corvalán et al., 2018).

Dado que los recursos públicos son limitados, los criterios de asignación pueden definirse de manera estrictamente técnica o, por el contrario, pueden ser discrecionales. En general, las autoridades responsables de distribuir recursos poseen cierto grado de libertad al decidir entre sectores económicos (infraestructura, servicios públicos, actividades de fomento productivo) y entre territorios específicos. Esta forma de transferencia ha sido ampliamente utilizada y suele justificarse por tres razones principales. En primer lugar, los gobiernos locales suelen tener acceso a información más precisa sobre las necesidades y expectativas de sus propios territorios. En segundo lugar, la discrecionalidad en la asignación permite aprovechar los efectos positivos de propagación (spillover effects) entre diferentes territorios. En tercer lugar, una transferencia coordinada puede evitar deseconomías de escala, lo que facilita una utilización más eficiente de los recursos (Gonschorek et al., 2018).

Incorporando la dimensión política a esta distribución, se identifican dos mecanismos que permiten entender los incentivos que existen a la hora de trasladar la asignación de recursos desde un nivel central hacia un nivel subnacional (Coman, 2018).

Por un lado, las autoridades nacionales pueden distribuir recursos entre sus líderes locales, con quienes mantienen vínculos de clientelismo y patronazgo. Así, las autoridades nacionales fortalecen sus posibilidades de mantenerse en el poder y aseguran la lealtad de sus adherentes.

Por otro lado, las autoridades pueden intentar focalizar la entrega de recursos a otros grupos de personas y territorios, para intentar convencer a nuevos votantes de darles su apoyo en las siguientes elecciones. Teniendo estos elementos electorales en mente, los votantes deben tener claridad de dónde provienen estos recursos y quiénes son las autoridades a las cuales entregarles su apoyo.

En contextos multipartidistas, para que esta claridad exista, debe existir entonces una alineación política entre las autoridades centrales y las subnacionales, ya sea a nivel de partidos políticos o de coaliciones (Arulampalam et al., 2009). Para los votantes, en la medida que exista esta alineación política, no es necesario que comprendan todo el esquema de transferencias intragubernamentales, sino simplemente, deben tener claro cuál partido político o coalición es la que les está entregando recursos (Tavits, 2009).

En un contexto de competencia política, las estrategias políticas de distribución de recursos son varias. Líderes políticos pueden entregar una mayor

cantidad de recursos a aquellos territorios donde se encuentra una mayor cantidad de adherentes (Kauder et al., 2016), o a aquellas regiones en que exista una mayoría de escaños a nivel local alineada con la identidad política de las autoridades nacionales, lo que ocurre especialmente en un contexto de gobiernos locales definidos por listas abiertas (Tavits, 2009).

Otra opción es que la asignación de recursos se realice de acuerdo con un modelo de swing voters, según el cual los recursos deben asignarse a aquellos territorios en que existe una alta competencia política. El objetivo entonces de esta estrategia es conseguir el apoyo electoral que asegure una alineación política en el futuro (Dixit & Londregan, 1995).

La definición sobre la fórmula de asignación de recursos dependerá de la aversión al riesgo de las autoridades nacionales: un modelo que prioriza a los electores tradicionales asignará recursos a aquellos territorios en que existe claridad en que se está entregando recursos a sus adherentes, mientras que la selección de un modelo de swing voters podría estar entregando potencialmente recursos a un territorio que apoye mayoritariamente a grupos de oposición (Castells & Solé-Ollé, 2005).

Adicionalmente, algunos autores han destacado la importancia de los sistemas electorales a nivel local, pues estos definen las reglas que permiten una eventual alineación entre las autoridades nacionales y locales (Bracco et al., 2015).

Existe evidencia que vincula los sistemas electorales proporcionales con una asignación de recursos sesgada hacia aquellos territorios en que existe una alineación política entre las autoridades nacionales y los gobiernos locales, que es proporcional a la tasa de escaños ocupados por el partido o la coalición del gobierno nacional en los gobiernos locales (Tavits, 2009). Este fenómeno es típico de sistemas proporcionales, y podría estar vinculado además a los casos en que existe una posibilidad (percibida) de aumentar el número de escaños en la próxima elección. Esto, especialmente si con ese escaño adicional se alcanza una mayoría, y, por tanto, es posible construir una mayor congruencia ideológica (Castells & Solé-Ollé, 2005).

En línea con estos hallazgos, los sistemas que permiten una competencia al interior de las listas (de partidos o coaliciones) generan facciones que requieren de recursos económicos, y, por tanto, utilizan sus diferencias internas para obtener una mayor proporción de transferencias (Golden & Chang, 2001).

Finalmente, otro elemento identificado como relevante son las características individuales de quienes deciden dónde se asignarán los recursos. Uno de los principales factores corresponde a la existencia de algún vínculo personal entre las autoridades y los territorios que representan, usualmente denominado “home bias” (Carozzi & Repetto, 2016: 15) o “favoritismo regional” (Gonschorek et al.,

2018: 25). Este sesgo puede vincularse a los incentivos que tienen los tomadores de decisión: puede relacionarse al pago de algún compromiso adquirido, el mejor acceso a redes de información o influencia entre las autoridades y las localidades, una mayor sensibilidad hacia sus demandas, o bien por el interés que pueden tener en mejorar su posición personal en su carrera política (Carozzi & Repetto, 2016; Fiva & Halse, 2016).

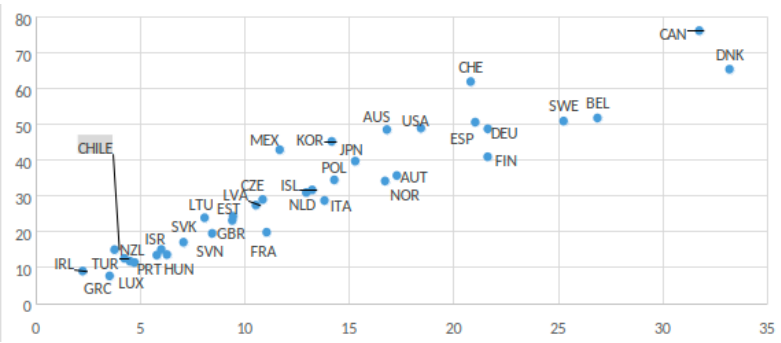
A partir de estos elementos, se ha encontrado evidencia en casos de listas electorales cerradas como en Noruega (Fiva & Halse, 2016), y en los sistemas electorales paralelos de Alemania (Kauder et al., 2016) e Italia (Carozzi & Repetto, 2016). En estos casos, se ha encontrado que los lugares de nacimiento o de residencia de las autoridades recibieron una mayor proporción de recursos.

Considerando estos antecedentes, la multiplicidad de variables involucradas y su naturaleza mixta sugiere que los modelos son altamente dependientes de los contextos específicos analizados (Gonschorek et al., 2018).

Institucionalidad En Chile

En Chile, la transferencia de recursos desde el nivel central hacia niveles subnacionales se enmarca en un estado unitario, según lo establecido en su Constitución. Tal como se indica en la Figura 1, su grado de centralidad es alto, en línea con reportes que lo califican "un país unitario altamente centralizado" (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2016).

Figura 1. Gasto público subnacional como porcentaje del producto interno bruto y del total del gasto público, 2018



Fuente: Elaboración propia, en base a Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2020)

La Constitución del país establece además un gobierno a través de regiones y provincias, y un nivel de administración local. Por un lado, las regiones son lideradas por Gobiernos Regionales, constituidos por una máxima autoridad regional (denominada "Intendente Regional" hasta 2021) y un Consejo Regional (compuesto por Consejeros Regionales). Por el otro lado, la máxima autoridad local son los Alcaldes, que lideran administraciones locales en conjunto con el Concejo Municipal (compuesto por Concejales).

Las regiones se establecen como órganos que promueven el desarrollo regional y la planificación territorial (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2014). En la esfera local, las municipalidades son entidades autónomas, responsables de la administración de sus comunas, aunque con escasa capacidad de generar recursos. Esta ausencia de fuentes de ingreso autónomo municipal, y las importantes disparidades territoriales en el país (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2016; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2018) han derivado en un permanente estado de subfinanciamiento local y de una alta dependencia de los municipios de los recursos provenientes del nivel central (Livert & Gaínza, 2018; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2014).

En este contexto, se crea en 1975 el FNDR, definido como un instrumento de inversión pública (Franken, 2005) con el objetivo de compensar las disparidades territoriales presupuestarias de los Gobiernos Regionales, principalmente entre la región Metropolitana de Santiago y el resto de las regiones.

Para alcanzar esto, los criterios iniciales de asignación entre las regiones consideraban variables geográficas (por ejemplo, la distancia entre la capital de cada región y la Región Metropolitana de Santiago), lo que favorecía a los territorios de los extremos norte y sur del país. La situación cambió a mediados de la década de 1990, al aplicarse modificaciones que le entregaron mayor relevancia en la asignación de recursos a las condiciones socioeconómicas de los habitantes de cada región (Franken, 2005).

Hoy en día, la distribución interregional del FNDR está definida por el Decreto 132 de 2007 (y su modificación en mediante el decreto 233 de 2009), que establece una distribución basada en criterios socioeconómicos y de eficiencia del gasto público, tal como se detalla en Tabla 1. Es importante notar que esta norma define con claridad los criterios y las fuentes de información que serán utilizadas para asignar los recursos, formula que no entrega espacio a discrecionalidad.

Tabla 1. Criterios de asignación del FNDR entre las regiones del país

Criterio	Descripción	Porcentaje
Población en condiciones de pobreza e indigencia (49,5% del total de recursos)	Población bajo la línea de pobreza e indigente	27,00 %
	Tasa de pobreza regional	9,00 %
	Población pobre rural	9,00 %
	Hogares bajo la línea de pobreza con jefatura femenina	4.5%
Características territoriales (geográficas) de cada región (40,5% del total)	Raíz de la superficie regional	27,00 %
	Índice de Costo de pavimentación	4,50 %
	Índice de costo de construcción de viviendas	4,50 %
	Tasa de ruralidad de la región	4,50 %
Estímulo a la eficiencia (5% del total)	Aspecto de mejoramiento de la salud	2,00 %
	Aspecto de mejoramiento de la educación	2,00 %
	Aspecto Gestión de la Inversión Regional	1,00 %
Gastos de emergencia (5% del total)		5,00 %
Total		100,00 %

Fuente: Elaboración propia, en base a Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2007, 2009).

En la práctica, el FNDR se constituye como la principal fuente de financiamiento de los gobiernos regionales (Livert & Gainza, 2018). Adicionalmente, el Fondo funciona para los gobiernos locales como una fuente de financiamiento, en tanto es frecuente que busquen apalancar recursos desde el nivel regional para financiar proyectos para los cuales no tienen presupuesto. Para que esto ocurra, los proyectos deben ser aprobados por el Consejo Regional, luego de ser presentados por la máxima autoridad regional, lo que puede suceder en cualquier momento del año.

Estos elementos exponen una de las paradojas del instrumento: mientras que la asignación de recursos entre las regiones sigue un proceso guiado por criterios técnicos altamente detallados, al interior de las regiones no existe criterio alguno que defina a cuáles territorios o sectores se deben entregar los recursos. El FNDR puede financiar con recursos públicos todo tipo de proyectos de inversión (estudios básicos, programas o proyectos), de cualquier sector (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2014). El único requisito que los proyectos deben cumplir para ser financiados es superar un análisis de costo/beneficio y de factibilidad técnica (Livert & Gainza, 2018).

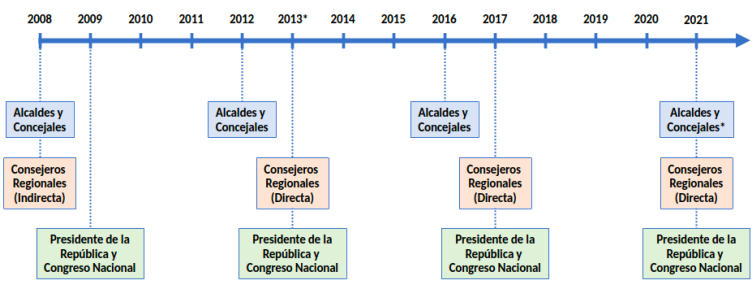
Sobre las autoridades políticas directamente involucradas en la asignación comunal de los recursos del FNDR, en el nivel local, los Alcaldes son autoridades electas mediante el voto de la ciudadanía por periodos fijos de cuatro años, mediante un sistema de mayoría simple. En la misma votación, son electos los

Concejales, un grupo de autoridades elegidas mediante listas abiertas en un sistema proporcional, en cada comuna.

En el caso de las autoridades regionales, se han aprobado en los últimos años una serie de reformas que se han enmarcado en un proceso amplio de descentralización. Entre las más significativas está el cambio en el mecanismo de elección de los Consejeros Regionales (electos por primera vez en 2013), reemplazando un sistema de elección indirecta (a través de los Concejales de cada región, que se constituían como un Colegio Electoral). En sus primeras versiones, la elección directa de los integrantes de los Consejos Regionales se ha hecho simultáneamente con las elecciones nacionales. A su vez, hasta antes de la primera elección directa de los Gobernadores Regionales en 2021, la máxima autoridad regional (denominado Intendente) era designada por el Presidente de la República, lo que aseguraba su alineación política.

Tal como se indica en el calendario electoral graficado en figura 2, tanto para las votaciones en 2009 (nacionales), 2012 (locales), 2013 (nacionales y regionales) y 2016 (locales), la principal competencia política se concentró entre las dos principales coaliciones políticas del país, que en su conjunto lograron definir al 95% de los escaños en la Cámara de Diputados: "Nueva Mayoría", coalición de centro izquierda; y la "Alianza por Chile", coalición de grupos de derecha. Ambas alianzas electorales son ampliamente reconocidas en el país, y formaron las coaliciones de los gobiernos de 2010 – 2013 (Alianza por Chile) y de 2014 – 2017 (Nueva Mayoría).

Figura 2. Calendario electoral, para elecciones nacionales, regionales y locales, entre 2008 y 2021



Fuente: Elaboración propia.

Una Nueva Lógica En La Asignación De Recursos

En los últimos años, ha crecido el interés en explicar los factores de asignación de recursos desde niveles centrales hacia gobiernos subnacionales, poniendo especial interés en el vínculo político entre las autoridades nacionales y locales. Un elemento común en estas investigaciones es que no profundizan en la naturaleza política de la entidad que transfiere los recursos, asumiéndose que estos son transferidos desde un cargo central uninominal, y, por ende, sin mayor complejidad.

Sin embargo, la asignación local del FNDR no sigue esta lógica, toda vez que los Gobiernos Regionales están compuestos por autoridades regionales que representan a distintas fuerzas políticas y están personalmente vinculadas a determinados territorios. Siguiendo esta línea, no existen a la fecha estudios en Chile acerca del rol de los gobiernos regionales (como un conjunto de autoridades) y sus motivaciones para distribuir recursos entre las comunas, aun tomando en cuenta las amplias áreas de inversión y la alta discrecionalidad en la asignación de recursos.

Para evaluar el impacto de las diferentes lógicas detrás de la asignación local de recursos, la reforma al sistema electoral de 2013 resulta ideal, pues este cambio altera el vínculo entre las autoridades encargadas de asignar los recursos y la ciudadanía.

Metodología

Para entender los mecanismos relacionados a la asignación local de recursos, las unidades de observación de este trabajo son las 345 municipalidades del país, agrupadas por regiones. En particular, se analiza el logaritmo del gasto per cápita (en miles de pesos) para cada una de las comunas, en cada uno de los años entre 2011 y 2018. Para esto, se analizó el portafolio de proyectos de cada uno de los quince gobiernos regionales vigentes en ese periodo.

En la práctica, del total de 243.337 proyectos ingresados en el banco de proyectos, es posible identificar que 51.339 fueron proyectos comunales financiados (total o parcialmente) con recursos del FNDR. Los proyectos intercomunales, o de otro nivel, no fueron considerados, pues no es posible conocer dónde se realizó específicamente el gasto público. Los montos transferidos para cada comuna y año fueron ajustados a precios de 2011. La decisión de usar el logaritmo de gasto per cápita está basada en un mejor ajuste a la distribución normal, y es usualmente adoptada en este tipo de estudios (Corvalán et al., 2018; Lara & Toro, 2019; Livert & Gaínza, 2018).

El periodo de tiempo analizado entrega variabilidad política en los cargos públicos involucrados. Entre 2011 y 2018 se suceden dos mandatos presidenciales (2010 - 2014, y 2015 - 2018), dos periodos de gobiernos regionales (2009 - 2013, y 2014 - 2018), y tres periodos de gobiernos locales (2008 - 2012, 2012 - 2016, y 2016 – 2020).

A partir de la revisión de la literatura, se identificaron tres tipos de variables, a saber:

- **Socioeconómicas:** La caracterización socioeconómica de los territorios es usualmente utilizada para establecer una línea base, sobre la que se espera medir el impacto de otros factores en la distribución de recursos. Adicionalmente, algunos de estos factores son en sí mismos parte de la fórmula de distribución de recursos del FNDR. En esta oportunidad, se consideran datos de población total, personas mayores de 18 años (población en edad de votar), y tasa de población urbana. También se considera la proporción de hogares con ingresos menores a la línea de pobreza. Adicionalmente, se considera la tasa municipal de funcionarios que cuentan con un título profesional, como indicador de las capacidades de los municipios para diseñar proyectos financiables.
- **Geográficas:** Se consideran variables geográficas como criterios para la asignación de recursos del FNDR. En particular, se evalúa el impacto de la distancia de cada municipio a su respectiva capital regional, y su densidad poblacional. También se generan variables auxiliares, que permiten reconocer a las capitales regionales y provinciales.
- **Políticas:** Para evaluar el impacto de variables políticas en la distribución de recursos se toman en consideración 13 indicadores. En primer lugar, se genera una variable ordinal, que indica el año del mandato presidencial en que se asignan los recursos (primero, segundo, tercero o cuarto). Se ha incorporado esta variable a modo de control, a pesar de que no es objetivo de este trabajo realizar un análisis político del ciclo presupuestario, como otros autores lo han realizado (Corvalán et al., 2018; Lara & Toro, 2019).

En segundo lugar, se generan tres variables que permiten modelar la alineación política a nivel de partidos entre los alcaldes, el consejo regional y el gobierno nacional. Para lograr esto, se solicitó a cada uno de los quince gobiernos regionales el listado de nombres y afiliación política de todas las personas que ocuparon los cargos de Consejeros Regionales entre 2009 y 2013. Para el periodo 2014 a 2018, se consideró como afiliación política de los Consejeros el partido político al que estaban afiliados en noviembre de 2013, cuando fueron elegidos. No se consideraron reemplazos para este periodo, ya que la reforma de 2013 establece que en caso de ser necesario un reemplazo, los partidos serán los

responsables de definirlo. Con esta información, se calculó cuál fue el partido que obtuvo la mayor cantidad de Consejeros Regionales en cada región y periodo.

En paralelo, se obtuvo desde el Servicio Electoral el resultado de las elecciones municipales en 2008, 2012 y 2016, identificando el partido político de los candidatos electos en cada ocasión. Finalmente, se cruzaron ambos conjuntos de datos, generando las tres variables mencionadas. La construcción de la alineación política a nivel de coaliciones se realizó de la misma manera.

Se generaron dos variables adicionales a nivel de identificación política entre el Consejo Regional y los Alcaldes, tanto a nivel de partidos como de coaliciones. Por un lado, se identificó la proporción del Consejo Regional que pertenecía al mismo partido que el Alcalde. Por otro lado, se realizó el mismo cálculo a nivel de coalición política. También se incluyó la interacción entre estas variables recién construidas y el apoyo electoral a los Alcaldes como nuevas variables.

Además, se evaluó la presencia de un *home bias* en la distribución de recursos. Para ello, se identificó la comuna en la que cada uno de los 567 Consejeros Regionales tenía su domicilio electoral en el momento de su elección. En función de esta información, se creó una variable dummy para identificar si al menos uno de los Consejeros Regionales señaló esa comuna como su domicilio electoral.

El autor de este documento reconoce la ausencia de variables que indiquen el nivel de competencia política en las elecciones municipales, a menudo consideradas como una variable explicatoria en la asignación de recursos, especialmente en interacción con la alineación política de los Alcaldes. La omisión de estas variables se debe al enfoque de este análisis en las características de los Consejos Regionales (que transfieren recursos) en lugar de quienes los reciben (los municipios). Otras variables, como las que forman parte de la fórmula de asignación interregional de recursos del FNDR, no se incorporaron debido a la falta de datos a nivel local.

Modelos

Para evaluar el impacto de las variables mencionadas, se han propuesto modelos de regresión lineal. La formulación del modelo general se basa en el trabajo previo de Luca y Rodríguez (2015).

$$I = f\,(\textit{variables socioeconomicas, caracteristicas geograficas, variables politico electoral}) \qquad (1)$$

La variable dependiente en estos modelos es el logaritmo de los recursos asignados per cápita en miles de pesos de 2011 a cada comuna, para cada año entre 2011 y 2018 ($Y_{i,t}$). Para evaluar el impacto de las variables socioeconómi-

cas (modelo 2), la interacción entre las variables socioeconómicas y geográficas (modelo 3), las variables políticas (modelo 4) y luego el conjunto completo de variables (modelo 5 y 6).

Se ha incorporado también un modelo de efectos fijos (modelo 6), que incluye controles adicionales para cada una de las regiones y años. En detalle, el modelo empírico general adoptado es el siguiente:

$$
\begin{aligned}
Y_{i,t} = & (\beta_1 Sa_{i,t} + \beta_2 Sb_{i,t-1} + \beta_2 Sb_{i,t-1} + \beta_3 Sb_{i,t-1} + \beta_4 Sb_{i,t-1} + \beta_5 Sb_{i,t-1}) \\
& + (\beta_6 Ga_{i,t} + \beta_7 Gb_{i,t-1} + \beta_8 Gb_{i,t-1} + \beta_9 Gb_{i,t-1}) \\
& + (\beta_{10} Pa_{i,t} + \beta_{11} Pb_{i,t-1} + \beta 1_2 Pc_{i,t-1} + \beta 1_3 Pd_{i,t-1} + \beta_{14} Pe_{i,t-1} \\
& + \beta_{15} Pf_{i,t} + \beta_{16} Gd_{i,t-1} + \beta 1_{17} Ph_{i,t-1} + \beta 1_{18} Pi_{i,t-1} + \beta_{19} Pj_{i,t-1} \\
& + \beta 1_{20} Pk_{i,t-1} + \beta 1_{21} Pl_{i,t-1} + \beta_{22} Pm_{i,t-1}) + \varepsilon_{i,t}
\end{aligned}
\qquad (2)
$$

Donde las siguientes variables han sido tomadas en consideración:

Variables socioeconómicas

- Sa. Población comunal estimada.
- Sb. Tasa de pobreza por ingresos de hogares.
- Sc. Tasa de población urbana
- Sd. Población en edad de votar
- Se. Tasa de funcionarios municipales con grado profesional.

Variables Geográficas

- Ga. Distancia a la capital regional
- Gb. Densidad Poblacional
- Gc. Capital regional (variable dummy)
- Gd. Capital Provincia (variable dummy)

Variables Políticas

- Pa. Año del periodo presidencial
- Pb. Alineación partidista entre Alcalde y Consejo Regional (dummy)

- Pc. Alineación partidista entre Alcalde y Gobierno Nacional (dummy)
- Pd. Alineación partidista entre Alcalde, Consejo Regional y Gobierno Nacional (dummy)
- Pe. Alineación de coalición política Alcalde y Consejo Regional (dummy)
- Pf. Alineación de coalición política Alcalde y Gobierno Nacional (dummy)
- Pg. Alineación de coalición política Alcalde, Consejo Regional y Gobierno Nacional (dummy)
- Ph. Tasa de votos válidos recibidos por el Alcalde en su última elección
- Pi. Proporción de miembros del Consejo Regional del mismo partido que el Alcalde
- Pj. Proporción de miembros del Consejo Regional de la misma coalición política que el Alcalde
- Pk. Interacción entre la tasa de votos válidos recibidos por el Alcalde y la tasa de miembros del Consejo Regional de su mismo partido.
- Pl. Interacción entre la tasa de votos válidos recibidos por el Alcalde y la tasa de miembros del Consejo Regional de su misma coalición.
- Pm. Identifica si al menos uno de los miembros del Consejo Regional tiene su dirección electoral en la comuna.
- Finalmente se considera un error ($\varepsilon_{i,t}$).

Este modelo incorpora explícitamente dos elementos clave. En primer lugar, se plantea que la variable dependiente ($Y_{i,t}$) modelada por variables independientes en el período *t-1*. La aplicación de un modelo time-lagged se basa en que el gasto público efectivo en un año t se discute y aprueba presupuestariamente en el año anterior (*t-1*), lo que es una decisión comúnmente adoptada en este tipo de estudios (Cadot et al., 2006; Kauder et al., 2016). A modo de ejemplo, un proyecto público con ejecución presupuestaria en 2018 se ha discutido y aprobado por el Consejo Regional durante 2017, por lo que las variables socioeconómicas y políticas relevantes para el gasto público ejecutado en 2018 son las correspondientes al año anterior.

En segundo lugar, no es el objetivo de este trabajo llevar a cabo un estudio panel de la inversión pública regional a nivel local. Al igual que otros estudios similares, el objetivo de esta investigación es analizar las variables que explican las transferencias de recursos y no su evolución a lo largo del tiempo (Kauder et al., 2016).

Para cumplir con los objetivos propuestos, se calcula cada uno de los modelos tanto para los años previos como para los años posteriores a la reforma electoral. Es importante mencionar que los períodos de inversión a evaluar (2011-2014 y 2015-2018) coinciden con los mandatos presidenciales, que alteran la alineación política entre las autoridades locales y el gobierno nacional.

Hallazgos y Discusión

Modelo General

Los resultados del análisis propuesto (ver Tabla 2) indican que al comparar modelos que consideran variables socioeconómicas (modelo 2), variables socioeconómicas y geográficas (modelo 3), y variables políticas (modelo 4), utilizando datos del período 2011-2018, las variables socioeconómicas tienen un poder predictivo aproximadamente cinco veces mayor para explicar el gasto ejecutado per cápita en comparación con los modelos basados en variables políticas. Esta diferencia en el poder predictivo se incrementa a seis veces si se agregan las variables geográficas a las variables socioeconómicas. El modelo que solo incorpora variables políticas logra explicar solo un 4.94% de la varianza en la variable dependiente.

Estos resultados concuerdan en gran medida con los hallazgos de análisis similares sobre la asignación local de recursos en Turquía (Luca & Rodriguez-Pose, 2015), que también sugieren la menor relevancia de los factores políticos en comparación con los factores socioeconómicos y geográficos en la asignación de recursos a nivel local.

En el modelo general de efectos fijos (modelo 6), se logra explicar un 46% de la varianza de la variable dependiente. Además, se destaca que las variables socioeconómicas y geográficas son las que tienen un mayor impacto en la asignación de recursos a nivel local, en contraste con las variables políticas.

A partir del análisis de las variables más significativas, la población tiene un impacto negativo y estadísticamente significativo sobre la asignación de recursos, en todos los modelos en que se incluye. Este impacto contrasta con lo que ocurre con la población en edad de votar, que tiene un efecto positivo en tres de los cuatro modelos en que se incluye. A pesar de los coeficientes de estos estadísticos son pequeños, la persistencia de los impactos en los modelos releva su importancia.

Otro elemento a destacar es que las capitales regionales y provinciales reciben una mayor proporción de recursos. En cada uno de los modelos, para las comunas que cumplen la condición de capital regional o provincial, existe un impacto po-

sitivo estadísticamente significativo en la asignación de recursos. Este fenómeno es más acentuado en el caso de las capitales regionales que para las capitales provinciales, tanto en los coeficientes como en el grado de significancia estadística.

En el caso de la tasa de población urbana, también existe un efecto consistente en cada uno de los modelos en que se evalúa. En particular, esta variable tiene un efecto significativo negativo, lo que implica que mayores tasas de población urbana tienen asociados a una menor transferencia de recursos. Dicho de otra forma y dada la construcción del indicador, existe una asociación positiva entre mayores tasas de población comunal rural y una mayor transferencia de recursos.

En cuanto a las variables políticas, se observó un impacto positivo y estadísticamente significativo en la asignación de recursos locales cuando existía una alineación a nivel de partido político entre el Alcalde, el partido con la mayor bancada en el Gobierno Regional y el gobierno nacional. Es decir, en los casos cuando el partido del Alcalde coincidía con el del Presidente de la República y este partido tenía la mayor representación en el Gobierno Regional, las comunas bajo esta alineación política lograron obtener una mayor asignación de recursos regionales en comparación con otras comunas. Este hallazgo respalda investigaciones previas sobre el caso chileno que han señalado sesgos en la asignación de recursos de programas públicos hacia comunas lideradas por Alcaldes políticamente alineados con el Presidente de la República (Corvalán et al., 2018; Lara & Toro, 2019; Livert & Gaínza, 2018; Luna & Mardones, 2016).

Sin embargo, es importante destacar que estos resultados no son concluyentes para el periodo ni para alineaciones políticas parciales. Durante el período de 2011 a 2018, no se observó un aumento significativo en la asignación de recursos para las comunas que tenían una alineación política parcial, es decir, cuando solo coincidía parcialmente la alineación del Alcalde con la del Consejo Regional, ya sea a nivel de partidos o coaliciones, o cuando había alineación con el Presidente de la República.

En relación al impacto de la asignación de recursos en las comunas donde al menos un Consejero Regional registró su domicilio electoral, es interesante observar que en dos de los tres modelos que incluyen esta variable, se encontró un efecto negativo y estadísticamente significativo. Este hallazgo contrasta con los resultados de investigaciones similares, que generalmente han mostrado impactos positivos en este contexto.

Respecto al resto de las variables incluidas en los modelos, no se observaron efectos consistentes y estadísticamente significativos en todos los modelos analizados.

Tabla 2: Modelos Generales, 2011 – 2018.

Variable	(2) Factores Socioeconómicos (2011–2018)	(3) Factores Socioeconómi-cos y geográficos (2011–2018)	(4) Factores politicos (2011–2018)	"(5) Modelos General con Efectos Fijos (2011-2018)"	"(6) Modelos General con Efectos Fijos (2011-2018)"
Población	-0.00001***	-0.00001***		-0.00001***	-0.00001***
Tasa Pobreza por Ingresos	-1.2804***	-1.1670***		-1.2191***	0.6648*
Tasa población Urbana	-1.6843***	-1.7197***		-1.7524***	-0.9762***
Tasa población en edad de votar	0.000003	0.00001**		0.00001*	0.000004*
Profesionalización de trabaja-dores municipals	0.5586*	0.5290*		0.4444*	-0.1050
Distancia a Capital regional		0.0003**		0.0003**	0.00002
Densidad de Población		-0.00002		-0.00002*	-0.00002
Capital Regional		1.0159***		0.9587***	0.3752**
Capital Provincial		0.5919***		0.5595***	0.1613*
Año del período presidencial			-0.0124	-0.0323	0.1412***
Alineación Partido: Alcalde y Consejo Regional			0.5072***	0.1484	0.0147
Alineación Partido: Alcalde y Gobierno Nacional			-0.0041	0.0096	0.0387
Alineación Partido: Alcalde, Consejo Regional y Gobierno Nacional			1.3828***	1.0617**	0.7306*
Alineación Coalición: Alcalde y Gobierno Regional			-0.0456	0.2606*	0.2588*
Alineación Coalición: Alcalde y Gobierno Nacional			-0.0186	0.1366	0.1470
Alineación Coalición: Alcalde, Gobierno Regional y Gobierno Nacional			0.5122***	0.0787	-0.0778
Apoyo electoral al Alcalde			0.1014	0.0932	0.5584
Apoyo electoral a partido del Alcalde			-5.5148**	-1.5424	2.8339
Apoyo electoral a coalición del Alcalde			1.4245	0.0478	-0.7067
Interacción entre Apoyo electoral al Alcalde y * Apoyo electoral al Partido			5.7147	1.3018	-5.4850
Interacción entre Apoyo electoral al Alcalde y * Apoyo electoral a Coalición			-3.1456*	-1.0489	0.5094
Sesgo de domicilio electoral			-0.3158***	-0.0039	-0.1244*
Efectos fijo geográficos (egions)	NO	NO	NO	NO	YES
Efectos fijos anuales (años)	NO	NO	NO	NO	YES
Constante	4.8277***	4.7650***	3.6823***	4.9147***	5.1591***
N de casos	2760	2760	2760	2760	2760
R-Cuadrado Ajustado	0.2522	0.3057	0.0494	0.3162	0.4559

Leyenda: * p<0.05; ** p<0.01; *** p<0.001

Fuente: Elaboración propia.

Modelos Parciales

Teniendo en cuenta los principales criterios de asignación local de recursos entre 2011 y 2018, es interesante analizar si existen diferencias en esta asignación antes y después de la reforma electoral de 2013, que modificó el mecanismo de nominación de quienes asignan estos recursos. Para evaluar esto, se recalculan los modelos para los periodos correspondientes (2011-2014 y 2015-2018). Esto implica que los modelos se basaron en 1.380 casos, que corresponden a los montos regionales transferidos a cada comuna para cada año del periodo (ver Tabla 3).

En primer lugar, se observa que el impacto de las variables de tasas de población urbana y la condición de ser capital regional o provincial no se asocia a cambios significativos al comparar los modelos antes y después de la reforma electoral. Sin embargo, es importante destacar que el estatus de capital regional o provincial aumenta su impacto en las comunas en cada uno de los modelos analizados, a través de un aumento en sus coeficientes de regresión. En otras palabras, los sesgos positivos en la asignación de recursos hacia las capitales regionales y provinciales se confirman y profundizan con la elección directa de los Consejeros Regionales en 2013.

En segundo lugar, en el caso de la población comunal y la tasa de población en edad de votar, se puede identificar un cambio persistente y significativo en la dirección en que estas variables impactan una vez que se implementa la reforma. Por un lado, en el caso de la población comunal, los impactos cambian de ser negativos a ser positivos, lo que es un cambio estadísticamente significativo. Por otro lado, en el caso de la población en edad de votar, ocurre lo contrario, pasando de tener un impacto positivo a un impacto negativo.

En tercer lugar, no se encuentra evidencia clara con respecto al impacto de la tasa de pobreza comunal por ingresos. Por un lado, considerando los modelos con variables socioeconómicas (modelos 2a y 2b), los modelos con variables socioeconómicas y geográficas (modelos 3a y 3b), y modelos generales sin efectos fijos, el impacto de la tasa de pobreza por ingresos es negativo.

Esto podría sugerir que la asignación local de recursos regionales no necesariamente se dirige hacia comunas con mayores niveles de pobreza, lo que podría confirmar hallazgos de estudios que vinculan mayores transferencias de recursos hacia territorios más prósperos (Livert & Gaínza, 2018). Sin embargo, no es posible afirmar esto de manera definitiva, ya que al comparar los resultados de los modelos de efectos fijos antes y después de la reforma, se observa que si en los modelos anteriores existía un sesgo positivo hacia las comunas con un mayor nivel de pobreza por ingresos, este sesgo desaparece posterior a la reforma.

En cuarto lugar, en relación a las variables políticas, se mantiene la importancia de contar con una alineación entre el Alcalde, el partido con mayor

número de integrantes del Consejo Regional y el partido del Presidente de la República. Sin embargo, este sesgo desaparece al considerar el modelo de efectos fijos antes y después de la reforma, por lo que estas conclusiones deben tomarse con precaución.

De todas maneras, es importante destacar que la alineación a nivel de coalición entre los Alcaldes y los gobiernos regionales se vuelve estadísticamente significativa posterior a la reforma. De acuerdo a los datos disponibles, se instala entre los Consejos Regionales un sesgo en la asignación de recursos posterior a la reforma hacia municipios liderados por Alcaldes pertenecientes a la misma coalición política que maneja la mayoría de los escaños de los Consejos Regionales, lo que es posible notar en todos los modelos.

Finalmente, al revisar un eventual sesgo en la asignación de recursos hacia municipios que hayan sido declarados como domicilio electoral por al menos uno de los Consejeros Regionales, si existe, solo podría mencionarse para el periodo 2011-2014. De manera muy contraintuitiva, este sesgo es negativo, es decir, las comunas que son declaradas como domicilio electoral de al menos un Consejero Regional recibieron menos recursos, al menos antes de la reforma de 2013, tanto en los modelos de variables políticas como en los modelos de efectos fijos.

Es importante destacar la predominancia de las variables socioeconómicas en la asignación local de recursos del FNDR por parte de los Gobiernos Regionales. Esto confirma la racionalidad detrás de la asignación de recursos basada en criterios conocidos y validados por los actores públicos.

A pesar de que la literatura disponible (y esta investigación) revalida la presencia de cierto grado de sesgo político en la asignación de recursos, este trabajo confirma elementos similares a lo hallado en casos como Turquía, en que las variables socioeconómicas permanecen incuestionablemente como aquellas con el mayor poder explicativo en la asignación de recursos (Luca & Rodríguez-Pose, 2015).

Adicionalmente, si bien la reforma electoral que permite la elección directa de los Consejeros Regionales instala incentivos para una asignación de recursos basada en criterios electorales, no es posible sostener que la reforma ha modificado profundamente estos criterios de asignación.

Luego de mencionar esto, los resultados indican que la asignación de recursos del FNDR ha sido sesgada hacia algunos territorios. Es posible encontrar esos sesgos hacia comunas que funcionan como capitales regionales y, en un menor grado, hacia capitales provinciales. Esto ha sido permanente en el periodo de estudio, existiendo antes y reforzándose una vez que entró en vigencia la reforma que permitió la elección directa de los Consejeros Regionales. Este sesgo no está necesariamente presente en las comunas con una mayor población, mayor densidad de habitantes o mayor potencial de electores.

Tabla 3: Modelos parciales antes y luego reforma (Modelos 2a, 3a, 4a, 5a y 6a para 2011 – 2014, y modelos 2b, 3b, 4b, 5b y 6b para 2015 – 2018).

Variable	(2a)	(2b)	(3a)	(3b)	(4a)	(4b)	(5a)	(5b)	(6a)	(6b)
Población	-0.00001***	0.00003***	-0.0000***	0.00004***			-0.00001***	0.00003***	-0.00001***	0.00002***
Tasa Pobreza por Ingresos	-1.7498***	-0.5277	-1.5570***	-0.2971			-1.4736***	-0.6957	1.3028**	0.7187
Tasa población Urbana	-1.8824***	-1.4313***	-1.9036***	-1.5150***			-1.8882***	-1.6016***	-0.8810***	-1.0032***
Tasa población en edad de votar	0.00001*	-0.00005***	0.00001***	-0.0001***			0.00001***	-0.0001***	0.00005**	-0.00005***
Profesionalización de trabajadores municipales	0.7893*	0.2235	0.6935*	0.2783			0.6521*	0.2246	0.0768	-0.2154
Distancia a Capital regional			0.0003	0.0004*			0.0003	0.0003*	0.0000	-0.0001
Densidad de Población			0.00001	0.00001			0.00001	0.00003	-0.00002	0.00002
Capital Regional			1.2129***	1.3730***			1.1835***	1.2503***	0.6024**	0.5244**
Capital Provincial			0.5714***	0.6469***			0.5390***	0.6128***	0.1048	0.2482*
Año del período presidencial					0.0641	-0.0963**	0.0270	-0.0770*	0.1127***	-0.0132
Alineación Partido: Alcalde y Consejo Regional					0.3046	0.6930***	0.2392	0.1242	0.1149	-0.0492
Alineación Partido: Alcalde y Gobierno Nacional					0.0239	-0.2349	-4	0.0253	0.1654	-0.0145
Alineación Partido: Alcalde, Consejo Regional y Gobierno Nacional					1.3364**	2.1073**	0.9594*	1.3201*	0.3629	0.9971
Alineación Coalición: Alcalde y Gobierno Regional					-0.2402	0.4197**	0.0594	0.4251***	0.0214	0.2273*
Alineación Coalición: Alcalde y Gobierno Nacional					-0.1739	-	0.0565	-	-0.0419	-
Alineación Coalición: Alcalde, Gobierno Regional y Gobierno Nacional					1.1114***	-	0.2807	-	0.2608	-
Apoyo electoral al Alcalde					0.2502	-0.3185	0.3631	-0.1412	0.3940	0.4589
Apoyo electoral a partido del Alcalde					-8.3688**	-0.5207	-2.1989	0.5534	4.2185	2.1217
Apoyo electoral a coalición del Alcalde					2.9780*	-0.4070	0.3497	-0.3217	-1.5672	0.1665
Interacción entre Apoyo electoral al Alcalde y * Apoyo electoral al Partido					10.9367*	-4.3731	1.6171	-2.1648	-8.6938*	-4.4736
Interacción entre Apoyo electoral al Alcalde y * Apoyo electoral a Coalición					-4.9563*	0.2661	-0.8043	-0.4743	2.9455	-0.8164
Sesgo de domicilio electoral					-0.1228	-0.5423***	0.0192	-0.0094	-0.0445	-0.1605*
Efectos fijo geográficos (regiones)	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	YES	YES
Efectos fijos anuales (años)	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	YES	YES
Constante	4.9971***	4.6795***	4.9373***	4.5930***	3.2672***	4.2262***	4.7227***	5.0683***	4.7585***	6.0175***
N de casos	1380	1380	1380	1380	1380	1380	1380	1380	1380	1380
R-Cuadrado Ajustado	0.2448	0.2762	0.2918	0.3420	0.0414	0.0776	0.2966	0.3549	0.4672	0.4802

leyenda: * p<0.05; ** p<0.01; *** p<0.001

Fuente: Elaboración propia.

Otro sesgo se puede encontrar en las transferencias hacia comunas con mayores niveles de ruralidad, que no están necesariamente alejadas de las capitales regionales, y que no tienen una menor densidad poblacional en comparación con el resto de las comunas. Esto puede estar asociado a comunas rurales con una población relativamente pequeña y no dispersa, donde el gasto público es más eficiente en comparación con las inversiones en comunas más alejadas y con una población más dispersa.

Un sesgo adicional ocurre hacia comunas lideradas por Alcaldes pertenecientes a partidos políticos que cuentan con mayorías en el Consejo Regional y con el gobierno nacional. En general, la evidencia indica un sesgo positivo en la asignación de recursos hacia estas comunas, en línea con lo encontrado en trabajos similares. En otras palabras, la distribución local de recursos realizada por actores políticos hacia territorios liderados por otros actores políticos tiene, precisamente, un componente político.

En este caso, los integrantes de los Consejos Regionales durante 2011-2018 han encontrado espacios para distribuir una mayor cantidad de recursos hacia las comunas con las que tienen una mayor afinidad política.

Para finalizar, existe un sesgo hacia las comunas que no son indicadas como domicilio electoral por parte de los Consejeros Regionales. Esto va en la dirección contraria a cualquier intuición inicial o evidencia hallada en otros casos. Sobre esto es posible mencionar dos elementos. Por un lado, los persistentes problemas administrativos que se han reconocido por las instituciones involucradas en el registro electoral (Servicio de Registro Civil y Servicio Electoral) podrían explicar en parte estas inconsistencias. Por otro lado, es posible esbozar como explicación la naturaleza propia de los Consejos Regionales: se puede asumir que un sesgo hacia los domicilios de los Consejeros es fácilmente reconocible entre los integrantes del Consejo, y por tanto, cualquier intento de favorecer desmedidamente a las comunas con las que tienen vínculos es anulado por un sistema de controles cruzados entre los propios Consejeros Regionales.

Conclusiones

Este documento se ha centrado en analizar los criterios de asignación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) a nivel local, utilizando una variedad de variables socioeconómicas, geográficas y políticas. Se ha investigado si estos criterios de asignación han experimentado cambios significativos después de la reforma electoral que permitió la elección directa de los Consejeros Regionales en Chile.

La variable dependiente en este análisis fue el logaritmo del gasto público efectivo per cápita del FNDR en cada comuna y año, en el período de 2011 a 2018. Se utilizaron técnicas de análisis cuantitativo de regresión lineal para evaluar el impacto de 22 variables en la asignación de recursos.

Los hallazgos principales sugieren que, en general, la asignación de recursos del FNDR ha estado fuertemente influenciada por factores socioeconómicos de la población de las comunas receptoras de las transferencias, y que estos factores no se vieron significativamente alterados por el cambio en el mecanismo de elección de los Consejeros Regionales. Aunque se identificaron sesgos en la asignación relacionados con factores geográficos y políticos, su impacto fue mucho menor en comparación con los factores socioeconómicos.

Indagando en las particularidades de los sesgos, menores pero existentes, se destacó que las comunas que desempeñan un papel como capitales regionales o provinciales reciben más recursos, independientemente de su tamaño poblacional o potencial de votantes. También se encontró un persistente sesgo político en la asignación de recursos, con comunas lideradas por Alcaldes afiliados al mismo partido o coalición que las autoridades regionales y nacionales recibiendo más recursos.

Un hallazgo inusual fue que las comunas identificadas como domicilio electoral por al menos un Consejero Regional recibieron menos recursos, en contraposición a lo esperado.

Se concluye que, aunque la reforma electoral de 2013 no transformó radicalmente el proceso de asignación de recursos regionales a nivel local, sí se observaron cambios en los sesgos existentes, con un aumento en el sesgo hacia las capitales regionales y provinciales, así como en el sesgo político hacia las comunas alineadas con las autoridades regionales y nacionales.

El artículo destaca la importancia de considerar a los actores que definen y distribuyen los recursos públicos en lugar de tratar a las entidades que transfieren recursos como entidades monolíticas, lo que es una debilidad común en otros estudios. También busca contribuir a la discusión sobre el modelo de gobiernos subnacionales y cómo una mayor descentralización o democratización de los espacios subnacionales, pues este tipo de medidas no garantiza necesariamente una distribución más equitativa de recursos.

Sin embargo, el estudio reconoce sus limitaciones, como la falta de consideración de factores adicionales que podrían influir en la asignación de recursos (calendario electoral), la falta de investigación con métodos cualitativos o mixtos sobre el papel de otros actores (parlamentarios, sector privado, grupos de la sociedad civil o universidades), y la necesidad de evaluar los hallazgos a nivel de áreas de inversión y regiones específicas, que pueden exponer diferencias entre regiones y sectores de la economía.

Agradecimientos

El autor agradece los comentarios y sugerencias de Andrés Rodríguez-Pose (tutor de la Tesis de Maestría que originó este artículo, London School of Economics and Political Science), Luis Lira (Universidad de Chile), Noemí Martínez (ex Consejera Regional), Milagros Giménez (Instituto Chaqueño de Ciencia, Tecnología e Innovación), y de los pares evaluadores de este artículo. Los errores cometidos son de exclusiva responsabilidad del autor.

Referencias

Arulampalam, W., Dasgupta, S., Dhillon, A., & Dutta, B. (2009). Electoral goals and center-state transfers: A theoretical model and empirical evidence from India. Journal of Development Economics, 88, 103–119. https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2008.01.001

Balbotín, R., Escobar, L., & Seeman, A. (2017). Financiamiento de los Gobiernos Regionales en Chile (Estudios de Finanzas Públicas). Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

Banco Mundial. (2021). Governance Indicators. https://databank.bancomundial.org/Governance-Indicators/id/2abb48da

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2007). Decreto 132, que Aprueba procedimientos de operación y distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2009). Decreto 233, que modifica Decreto 132, de 2007, que Aprueba procedimientos de operación y distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

Bracco, E., Lockwood, B., Porcelli, F., & Redoano, M. (2015). Intergovernmental grants as signals and the alignment effect: Theory and evidence. Journal of Public Economics, 123, 78–91. https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2014.11.007

Cadot, O., Roller, L. S., & A. (2006). Contribution to productivity or pork barrel? The two faces of infrastructure investment. Journal of Public Economics, 90, 1133–1153. https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2005.08.006

Carozzi, F., & Repetto, L. (2006). Contribution to productivity or Sending the pork home: Birth town bias in transfers to Italian municipalities. Journal of Public Economics, 134, 42–52. https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2015.12.009

Castells, A., & Sole-Olle, A. (2005). The regional allocation of infrastructure investment: The role of equity, efficiency and political factors. European Economic Review, 49, 1165–1205. https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2003.07.002

Coman, E. (2018). Local elites, electoral reform and the distribution of central government funds: Evidence from Romania. Electoral Studies, 53, 1–10. https://doi.org/10.1016/j.electstud.2018.01.008

Corvalán, A., Cox, P., & Osorio, R. (2018). Indirect political budget cycles: Evidence from Chilean municipalities. Journal of Development Economics, 133, 1–14. https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2018.01.001

Dixit, A., & Londregan, J. (1995). Redistributive Politics and Economic Efficiency. The American Political Science Review, 89) 4, 856–866. https://doi.org/10.2307/2082513

Fiva, J., & Halse, A. (2016). Local favouritism in at large proportional representations systems. Journal of Public Economics, 143, 15–26. https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2016.08.002

Franken, M. (2005). Análisis y Evaluación de la Distribución Interregional y del Cambio de Ley del Fondo Nacional de Desarrollo Regional [Tesis de Maestría. Pontificia Universidad Católica de Chile.

Golden, M., & Chang, E. (2001). Competitive corruption. Factional Conflict and Political Malfeasance in Postwar Italian Christian Democracy. World Politics, 53) 4, 588–622. https://doi.org/10.1353/wp.2001.0015

Gonschorek, G. J., G., S., G., & Suharnoko-Sjahrir, B. (2018). To the ones in need or the ones you need? The Political Economy of Central Discretionary Grants – Empirical Evidence from Indonesia. European Journal of Political Economy, 54, 240–260. https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2018.04.003

Kauder, B., Potrafke, N., & Reischmann, M. (2016). Do politicians reward core supporters? Evidence from a discretionary grant program. European Journal of Political Economy, 45, 39–56. https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2016.09.003

Lara, B., & Toro, S. (2019). Tactical distribution in local funding: The value of an aligned mayor. European Journal of Political Economy, 56, 74–89. https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2018.07.006

Livert, F., & Gaínza, X. (2018). Distributive politics and spatial equity: The allocation of public investment in Chile. Regional Studies, 52(3), 403–415. https://doi.org/10.1080/00343404.2017.1309013

Luca, D., & Rodriguez-Pose, A. (2015). Distributive politics and regional development: Assessing the territorial distribution of Turkey's public investment. Journal of Development Studies. https://doi.org/10.1080/00220388.2015.1028536

Luna, J., & Mardones, R. (2016). Targeted social policy allocations by "clean" state bureaucracies: Chile 2000-2009. Journal of International and Comparative Social Policy, 1(32), 36–56. https://doi.org/10.1080/21699763.2015.1118399

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2014a). Chile's Supreme Audit Institution. OECD Public Governance Reviews. https://doi.org/10.1787/9789264207561-en

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2014b). Revisión de Gobernabilidad Multinivel en Chile. Modernización del Sistema Municipal.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2016). Regions at a Glance 2016. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/19990057

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2020). Regions at a Glance 2020. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/959d5ba0-en

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2014). Auditoria a la Democracia.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2018). Desigualdad Regional en Chile. Ingresos, salud y educación en perspectiva territorial.

Rodríguez-Pose, A., & Ezcurra, R. (2011). Is fiscal decentralization harmful for economic growth? Evidence from OECD countries. Journal of Economic Geography, 11(5), 619–643. https://doi.org/10.1093/jeg/lbq025

Subsecretaría Desarrollo Regional. (2014). Manual Operativo Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

Tavits, M. (2009). Geographically targeted spending: Exploring the electoral strategies of incumbent governments. European Political Science Review, 1(1), 103–123. https://doi.org/10.1017/S1755773909000034

http:/doi.org/10.5354/0717-8980.2023.70165

Efectos de los Conflictos Socioterritoriales desde un Enfoque de Gobernanza Multinivel: La Crisis Hídrica en el Aconcagua, Chile

Guillermo Piñones Aguilera
Investigador independiente
guillermo.pinonesa@gmail.com

Resumen

El escenario de una década de crisis hídrica en Chile conllevó prolongados conflictos socioterritoriales que requirieron de la respuesta desde diferentes niveles de gobierno. Este artículo analiza los efectos y condicionantes que surgen de estos conflictos a través un enfoque analítico de gobernanza multinivel, aplicado al caso del conflicto hídrico en la cuenca del Aconcagua en el periodo 2010-2019. Entre los resultados, se evidencia un periodo político fragmentado que condicionó la respuesta e interacción entre los niveles de gobierno y los demandantes. Se observa que la conformación de sucesivas "mesas hídricas", de carácter territorial y de múltiples actores, respondieron como conectares entre la evolución del conflicto y la gestación de dinámicas de gobernanza multinivel. Sin embargo, este proceso evidencia limitaciones por el marco institucional, por las competencias de los gobiernos subnacionales y las asimetrías entre los actores demandantes.

Palabras clave: gobernanza territorial, política hídrica, bienes comunes.

Effects of Socio-Territorial Conflicts from a Multilevel Governance Approach: The Water Crisis in Aconcagua, Chile

Abstract

The scenario of a decade of water crisis in Chile led to prolonged socio-territorial conflicts that required a response from different levels of government. This article analyses the effects and conditioning factors arising from these conflicts through an analytical approach of multilevel governance, applied to the case of the water conflict in the Aconcagua basin in the period 2010-2019. Among the results, there is evidence of a fragmented political period that conditioned the response and interaction between the levels of government and the claimants. The formation of successive territorial and multi-stakeholder "water roundtables" performed as connectors between evolution of the conflict and the development of multilevel governance dynamics. However, this process showed limitations due to the institutional framework, the competencies of sub-national governments and the asymmetries between claimant actors.

Keywords: territorial governance, water policy, commons

Fecha recepción: 28-03-2023
Fecha aceptación: 28-07-2023

La conflictividad social en Chile ha experimentado un aumento significativo en su dimensión territorial (Garretón et al., 2018). Este fenómeno se ha relacionado con el auge de la industria extractiva y la explotación intensiva de recursos naturales (Delamaza, 2019; Maillet et al., 2021). Además, dicho impacto territorial puede verse agravado tanto por fenómenos climáticos extremos prolongados como por las condiciones impuestas por los marcos político-institucionales (Novillo Rameix, 2018; Oppliger et al., 2019; Stein, 2018).

El origen de estos conflictos se caracteriza por problemáticas específicamente locales. Uno de sus rasgos distintivos es su evolución a través de la politización de sus demandantes, los cual se amplían desde demandas particulares y/o localizadas hacia demandas más estructurales y relacionadas con el desarrollo, que van más allá del ámbito local (Delamaza et al., 2017; Valenzuela et al., 2016).

Los efectos o consecuencias políticas de estos conflictos pueden manifestarse en el ámbito local o en otras escalas, incluso alcanzar el ámbito nacional. Estos efectos pueden incluir modificaciones en la institucionalidad, cambios en las estrategias e instrumentos de política pública y/o transformaciones en las estructuras de los actores demandantes (Delamaza, 2019; Fernández-Labbé, 2020). Sin embargo, la producción académica sobre conflictos en Chile presenta limitaciones en cuanto a la diversidad de consecuencias que emergen de estos conflictos (Maillet et al., 2021).

En el contexto de prolongados conflictos del agua en América Latina, se ha estudiado la formación de redes comunitarias multinivel a gran escala como espacios de asociatividad para la colaboración y cooperación entre organizaciones, así como para la representatividad y la mediación en procesos de toma de decisiones (Dupuits & Bernal, 2015; Sattler et al., 2016). En Chile, la crisis hídrica generada tanto por la megasequía que ha afectado principalmente a la zona central del país desde 2010 (Garreaud et al., 2019) como por el actual modelo de gestión hídrica (Muñoz et al., 2020) ha motivado diversas protestas debido a la falta de agua para consumo humano. Estas protestas se han prolongado en el tiempo, escalado en su alcance y en su politización (Fragkou et al., 2022; Panez-Pinto et al., 2017).

El escalamiento de esta conflictividad y su posicionamiento en la agenda pública ha requerido de reiteradas intervenciones desde los diferentes niveles de gobierno, incluido el gobierno nacional, a través de diversas políticas, instancias de diálogo e iniciativas (Ministerio de Obras Públicas, 2020; Oppliger et al., 2019). Además, ha llevado a la formación de redes de organizaciones comunitarias de agua como espacios de asociación para la colaboración e incidencia (Nicolas-Artero, 2016).

Considerando lo mencionado anteriormente, este artículo se enfoca en el conflicto hídrico en la cuenca del río Aconcagua, ubicada en la región de Valparaíso, Chile. Este conflicto ha adquirido relevancia a nivel nacional debido al grave impacto de la escasez de agua en el consumo humano y a las diversas protestas

sociales que han persistido a lo largo del tiempo, a pesar de los esfuerzos estatales por encontrar soluciones.

En este contexto, el objetivo de este trabajo es analizar los efectos y factores condicionantes de las dinámicas de gobernanza multinivel que surgieron a raíz del conflicto hídrico en la cuenca del Aconcagua, así como la respuesta de la institucionalidad pública durante el período comprendido entre 2010 y 2019. La aplicación del enfoque analítico de gobernanza multinivel al caso de estudio busca proporcionar evidencia sobre la relación entre la evolución de los conflictos socioterritoriales y la formación de dinámicas de gobernanza multinivel. Además, contribuye al análisis de los mecanismos de gobernanza territorial en el contexto institucional de Chile.

Marco Teórico

Conflictos Socioterritoriales: Evolución de la Acción Política desde lo Local

De acuerdo con Delamaza (2019), los conflictos socioterritoriales se caracterizan por emerger de problemáticas específicas en un territorio y por ser protagonizados por una pluralidad de demandantes que se articulan en alianzas o coaliciones locales.

Sin embargo, el aspecto diferenciador es su potencial de evolución a través de la politización de sus demandantes, caracterizada por trascender el campo de acción inicial ampliando su capacidad movilizadora hacia otros territorios y escalas (Delamaza et al., 2017). En este proceso, los actores demandantes van generando sus propios dispositivos de acción y articulación a medida que evoluciona el conflicto, que se expresa a través de complejas conexiones y redes multinivel para la acción colectiva (Delamaza, 2019).

En esta evolución, se han identificado casos de conflictos que han transitado desde demandas particulares y localizadas hacia su articulación en movimientos transversales de alcance regional (Valenzuela et al., 2016), o de amplio alcance comunicacional y repercusión en la agenda pública, como los casos de "No a Pascua Lama" (Cortez & Maillet, 2018) o "Patagonia sin represas" (Silva, 2016).

Asimismo, en la trayectoria de los eventos de protestas socioambientales ocurridas entre 2012 y 2017, se puede identificar una evolución gradual hacia demandas estructurales por desarrollo, que incluyeron mayor autonomía política y una distribución de riquezas más equitativa entre territorios (Garretón et al., 2018). Esta evidencia destaca la politización y escalamiento de la acción colectiva de estos conflictos, pero a su vez, permite generar interrogantes sobre las condicionantes de este proceso y sus consecuencias políticas (Delamaza, 2019).

Estudios sobre los efectos o consecuencias de los conflictos socioterritoriales en América Latina, argumentan que los contextos de estos conflictos han tenido la capacidad de instalar una agenda de impugnación y promoción de cambios institucionales que pueden abarcar marcos políticos o normativos, el fortalecimiento del desarrollo subnacional y de instrumentos de planificación territorial, como también la gestación de procesos participativos y la ampliación de las redes demandantes (Fernández-Labbé, 2020). Si bien estas consecuencias se pueden dar a nivel local o "supra-local" (Delamaza, 2019), se presentan mayormente en el ámbito local, siendo pocos los conflictos que tienen un alcance nacional y logran un efecto político (Delamaza et al., 2017).

No obstante, en casos de alta repercusión, se ha identificado la conformación de coaliciones promotoras como gatilladores del posicionamiento de las demandas en la agenda nacional y la consecución de efectos políticos (Cortez & Maillet, 2018).

A su vez, en el contexto de prolongados conflictos del agua en la región, también se ha evidenciado la conformación de redes comunitarias multinivel, incluso a escala transnacional, como espacios de asociatividad, de representatividad y mediación en procesos de toma de decisiones (Dupuits & Bernal, 2015; Nicolas-Artero, 2016; Sattler et al., 2016).

Estas redes, sin embargo, se han visto condicionadas en su capacidad de promoción e impulso de cambios políticos por los marcos institucionales y las políticas nacionales, tanto en la limitación de su reconocimiento como en el apoyo material para su funcionamiento (Dupuits, 2019; Valencia & Montoya, 2020).

Cabe señalar que un elemento en común que destacan estos trabajos se refiere a la diversidad de factores causales que intervienen en el desarrollo de un conflicto socioterritorial y la dificultad de identificar consecuencias o una relación con potenciales cambios institucionales.

Tal como señala Delamaza (2019), no es posible atribuir una causalidad directa entre estas conflictividades y cambios políticos, sino que el análisis de posibles consecuencias se debe orientar a "identificar los tipos de cambios en diferentes esferas y vincularlo con algunas características de los conflictos".

Incluso, el reconocimiento de esa causalidad puede expresarse en visiones contrapuestas a propósito de la misma conflictividad o, también, los cambios resultantes ser fuente de la ampliación y/o agudización del conflicto, por lo cual, cobra relevancia analizar si los conflictos generan contextos que legitimen los cambios institucionales (Zikos, 2020).

La Gobernanza Multinivel como Enfoque Analítico

Hooghe y Marks (2003), precursores de la investigación empírica sobre gobernanza multinivel, definen este concepto en referencia a la diferenciación de los

sistemas organizados en niveles, a los patrones de interacción y a los mecanismos de coordinación resultantes de esta diferenciación.

No obstante, la investigación sobre gobernanza multinivel se puede identificar en tres ámbitos (Piattoni, 2009): i) como oportunidad de movilización política de organizaciones subnacionales y actores no-gubernamentales, ii) como cambios en la estructura política de gobierno a través de jurisdicciones administrativas y, iii) como complejas configuraciones institucionales para la formulación de políticas.

Respecto al tercer ámbito, Arthur Benz (2019) define este concepto en sus dos componentes; "gobernanza" como estructuras y procesos de formulación de políticas a través de jurisdicciones e instituciones, y "niveles", como jurisdicciones territoriales o sectoriales donde se toman decisiones legitimadas por organismos o procesos que incluyen actores gubernamentales y no-gubernamentales.

A su vez, este autor caracteriza la gobernanza multinivel como configuraciones altamente dinámicas y multidimensionales, las cuales cambian en los procesos de formulación de políticas. Este enfoque considera que diversos actores pueden estar conectados por vínculos horizontales o verticales, a través de interacciones o redes que pueden ser funcionales y políticas, y cuya finalidad puede estar dada por el cumplimiento de acuerdos y normativas, la formulación e implementación de políticas y/o la captura de beneficios (Paavola, 2016).

A partir de esta conceptualización, Piattoni (2010) sugiere que para determinar si un proceso de formulación de políticas incorpora un enfoque de gobernanza multinivel, es necesario verificar si:

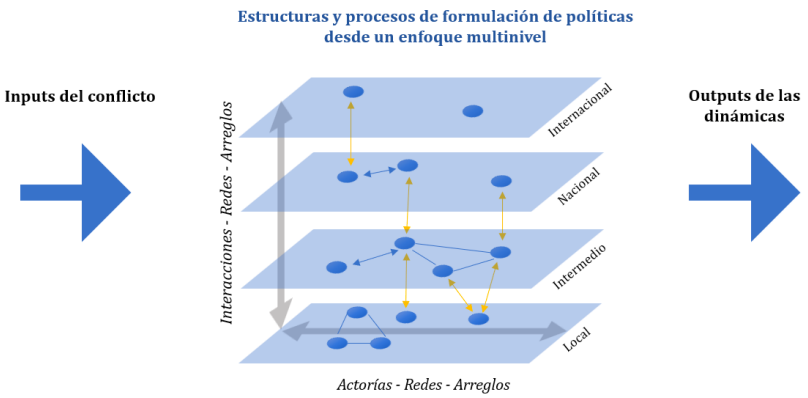
1. Diferentes niveles de gobiernos participan simultáneamente en la formulación de políticas;
2. Existen actores no-gubernamentales involucrados en los diferentes niveles;
3. Las interrelaciones que se crean desafían las jerarquías existentes y más bien toman la forma de redes no jerárquicas.

A pesar de la falta de consenso sobre el por qué y cómo se producen los arreglos de gobernanza multinivel, Paavola (2016) plantea que estos pueden surgir en contexto de conflictos ambientales a través del establecimiento, reafirmación y cambio de arreglos institucionales, tanto formales como informales, que involucran al menos dos niveles de toma de decisiones y acción (Paavola, 2007). Estos arreglos pueden ser el resultado de procesos *bottom-up*, que dependen de la acción colectiva y la negociación, o procesos *top-down*, que se generan a través de la implementación de normativas o políticas (Paavola, 2008). Esta caracterización permite diferenciar las aproximaciones normativas de este concepto, cuyos trabajos en el ámbito ambiental se enfocan en determinar recomendaciones para

la configuración y mejores prácticas de gobernanza en respuesta a un problema (Di Gregorio et al., 2019; Underdal, 2010).

Para esta investigación, se emplea un enfoque analítico de gobernanza multinivel no-normativo. Esto debido a que el interés es analizar los efectos y condicionantes de las dinámicas de gobernanza multinivel que se configuran o intervienen a raíz del conflicto socio-territorial, pero no evaluar la existencia o funcionamiento de una estructura de gobernanza multinivel en el caso de estudio. Para ello, se consideran como dinámicas los patrones de interacción y coordinación entre diversos actores y niveles, que surgen a partir del establecimiento o resultado de procesos de formulación de políticas, ya sean formales o informales, la implementación de acuerdos y normativas, o la obtención de beneficios. En la Figura 1, se presenta el diagrama conceptual de las dinámicas de gobernanza multinivel para este trabajo.

Figura 1. Diagrama conceptual para el análisis de las dinámicas de gobernanza multinivel en los conflictos socioterritoriales



Fuente: Elaboración propia.

Diseño Metodológico

Elección del Caso de Estudio

La cuenca del río Aconcagua, con una extensión de 7.334 km2 (Dirección General de Aguas, 2018), representa el 45% del área total de la región de Valparaíso y abarca 20 comunas, distribuidas en 5 provincias. Esta cuenca se encuentra al sur de las cuencas del río La Ligua y el río Petorca, que tienen áreas de 1.980

km2 y 1.988 km2, respectivamente. Estas dos cuencas han sido escenario de emblemáticas protestas debido a la escasez de agua para el consumo humano, generando una amplia repercusión pública tanto por la gravedad del problema como por las demandas que impugnan los modelos de gestión hídrica y la expansión agrícola del país (Fragkou et al., 2022; Panez-Pinto et al., 2017).

La gestión hídrica de la cuenca del río Aconcagua se divide en 4 secciones del río, cada una de las cuales es administrada por una organización de usuarios de aguas (OUA) conocida como "Junta de Vigilancia" (JdV). Sin embargo, es importante señalar que esta subdivisión por secciones no coincide con los límites administrativos de las provincias y comunas, sino que se origina en los métodos de gestión y dictámenes históricos relacionados con los conflictos de distribución del agua en la cuenca (Ureta, 2014).

La elección de la cuenca del río Aconcagua como caso de estudio se justifica por la prolongada crisis hídrica que ha afectado a esta región durante más de una década. Por un lado, la megasequía que ha golpeado principalmente a la zona central del país desde 2010 (Garreaud et al., 2019) ha llevado a la declaración de 18 decretos de "zona de escasez hídrica" entre 2009 y 2018, que han abarcado parcial o totalmente la cuenca del río Aconcagua (Dirección General de Aguas, 2018). Por otro lado, esta cuenca ha sido escenario de numerosas protestas sociales debido a la falta de agua potable, como las que tuvieron lugar en la comuna de Panquehue, en la provincia de San Felipe (Cabrera, 2019). Estas protestas pusieron de manifiesto el impacto social de la escasez hídrica en la cuenca y la necesidad de la intervención del gobierno nacional para abordar este conflicto (El Aconcagua, 2019; Ministerio de Obras Públicas, 2020).

Método de Investigación y Análisis de Datos

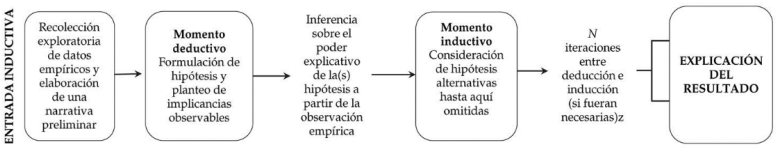
Esta investigación se fundamenta en la aplicación de un enfoque analítico de gobernanza multinivel al conflicto socioterritorial relacionado con la escasez hídrica en la cuenca del río Aconcagua. Se tomaron dos aspectos del conflicto como puntos iniciales de observación: la escasez de agua para el consumo humano, destacando las protestas en el sector de "El Escorial" en la comuna de Panquehue, y la escasez de agua para riego agrícola, centrando la atención en las disputas por la distribución de caudales entre las juntas de vigilancia de la primera, segunda y tercera sección del río Aconcagua.

Es importante señalar que este trabajo no se centra en identificar los factores y causas específicas del conflicto estudiado, sino que, a través de estos aspectos, busca ampliar el conjunto de datos de referencia con el objetivo de fortalecer el análisis de las dinámicas multinivel y las relaciones entre los actores que surgieron durante el período de estudio.

La reconstitución de los procesos, coyunturas y mecanismos causales que podrían determinar las características y condicionantes políticas de las dinámicas multinivel se llevó a cabo utilizando el método de rastreo de procesos o *pro-*

cess-tracing (Bril-Mascarenhas et al., 2017), con entrada inductiva, lo que requirió la elaboración de una narrativa preliminar y la formulación de las hipótesis de trabajo, como se indica en la FIGURA 2.

Figura 2. Esquema de procesamiento del método process-tracing con entrada inductiva



Fuente: Bril-Mascarenhas et al. (2017).

La recolección inicial de datos se realizó en base a fuentes secundarias, a fin de explorar y recopilar las problemáticas causales probables del conflicto, actores por cada nivel, puntos nodales y la respuesta de la institucionalidad pública en el periodo 2010-2019. Los puntos nodales se definen como espacios físicos o virtuales en que convergen varios problemas, actores y procesos, y donde se toman decisiones, generan acuerdos y crean normas, siendo sugeridos como punto de partida para la observación de procesos de gobernanza (Hufty, 2011).

Además, para el contraste explicativo de las inferencias de causalidad, se utilizó información obtenida a través de una serie de 10 entrevistas semiestructuradas con una muestra no probabilística. Estas entrevistas se han realizado a actorías claves del caso de estudio del sector público, sociedad civil/consumo humano, y sector privado/uso productivo, intentando abarcar el nivel local, el regional/provincial y el nivel nacional, tal como se muestra en la Tabla 1.

Tabla 1. Entrevistas realizadas a actorías relevantes del caso de estudio

	Actores relevantes		
Niveles	Sector Público	Sociedad Civil	Privados
Local/Municipal	N/A	- Comité de APR Panquehue - Movimiento de Defensa del Agua Panquehue	N/A
Regional y Provincial	- Gobierno Regional - Gobernación Provincial de San Felipe	- Agrupación de Agua Potable Rural Provincia de San Felipe - MODATIMA	- Junta de Vigilancia de la Primera sección Aconcagua - Junta de Vigilancia de la Tercera sección Aconcagua
Nacional	- DGA Central	- Federación Nacional de Agua Potable Rural (FENAPRU)	N/A

Fuente: *Elaboración propia.*

Narrativa Causal Preliminar e Hipótesis de Trabajo

Como parte de la entrada inductiva del método *process-tracing*, se presentan las principales inferencias de la narrativa preliminar causal y se proponen las hipótesis iniciales de trabajo.

La narrativa de las protestas sociales y acciones contenciosas acusa una priorización de las medidas de respuesta frente a la escasez hídrica hacia el uso agrícola en desmedro del consumo humano. Si bien ambas aristas forman parte de un mismo conflicto a escala de cuenca, se observan acciones diferenciadas desde Estado en cuanto a los tipos de actores involucrados y la formalidad de los acuerdos. A su vez, desde ambas aristas se presentan diversos cuestionamientos a la acción de los organismos de gobierno.

En la trayectoria del conflicto se identifican diversas medidas de respuesta impulsadas desde los distintos niveles de gobierno, donde destaca la instalación de espacios de diálogo denominados, en general, como "mesas de trabajo". Para efecto de la presente investigación estás instancias corresponderán a "puntos nodales" para el análisis de los procesos de gobernanza.

A partir de los puntos anteriores, se plantea las siguientes hipótesis iniciales:

La instalación de mesas de trabajo multiactor en respuesta al conflicto han generado condiciones para la configuración de dinámicas de gobernanza multinivel a través de la acción coordinada de los niveles de gobierno y una política de incorporar la participación de las actorías demandantes en los procesos.

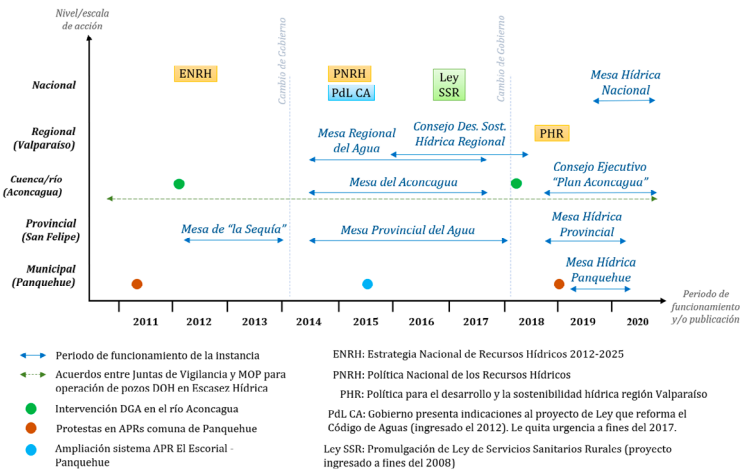
Las dinámicas de gobernanza multinivel están limitadas tanto por las características del marco institucional del agua, las asimetrías de poder entre las redes de actores sobre el conflicto y la limitada incidencia de las instancias de gobernanzas en la implementación de resultados y la toma de decisiones a nivel gubernamental.

Resultados y Discusión

El análisis de las dinámicas multinivel en el conflicto hídrico en la cuenca del Aconcagua entre los años 2010 y 2019 requirió la reconstitución de su trayectoria y la identificación de evidencias de causalidad que permitieran respaldar o contrastar las hipótesis iniciales.

En la Figura 3 se presenta un esquema de línea de tiempo y escala de acción con los principales procesos e hitos relacionados con el conflicto hídrico en la cuenca del Aconcagua considerados para este trabajo. Entre los hitos y procesos destacados en este esquema se incluyen las protestas sociales con acciones contenciosas en la comuna de Panquehue, la publicación y/o aprobación de políticas e iniciativas legales a nivel nacional y los períodos de funcionamiento de las principales mesas hídricas convocadas por algún órgano de gobierno para abordar esta conflictividad.

Figura 3. Principales procesos e hitos asociados al conflicto hídrico en la cuenca del Aconcagua



Fuente: Elaboración propia.

Surgimiento y Manifestación Pública del Conflicto (2010-2013)

A modo de contexto, el comienzo de la década del 2010 estuvo marcado por hitos políticos y el impacto de fenómenos socio-naturales. El 11 de marzo de 2010, Sebastián Piñera (centroderecha) asumió la presidencia, siendo el primer cambio de coalición de gobierno desde el retorno a la democracia en Chile. El 27 de febrero, días antes de asumir el mando, ocurrió un terremoto y tsunami que afectó a la zona centro-sur del país, cuyas graves consecuencias implicaron un cambio en la agenda de gobierno hacia la reconstrucción (Segovia & Gamboa, 2012). A su vez, desde el año 2008 se comenzó a evidenciar el impacto del periodo de años secos consecutivos más largo que se tenga registro en el país, también conocido como "mega-sequía" (Garreaud et al., 2019).

Mientras tanto, en julio de 2010, la 64° Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció el deber de los Estados de garantizar el derecho humano al agua y al saneamiento. Las primeras protestas sociales en la región de Valparaíso surgieron a fines de 2010 en la provincia de Petorca, ubicada al norte de la cuenca del Aconcagua. Estas protestas no solo apuntaban a la falta de respuesta del gobierno frente al impacto de la sequía en el consumo humano, sino también al desigual acceso y propiedad del agua, y la existencia de diversos casos de extracción ilegal de agua (Panez-Pinto et al., 2017). En marzo de 2011, parlamentarios de la denominada "Bancada transversal por el agua" ingresaron un proyecto de

ley para reformar el Código de Aguas (Baeza, 2018), el cual se sumó a otras propuestas de reforma a la institucionalidad hídrica, como el proyecto de ley de Servicios Sanitarios Rurales, ingresado en 2008.

Respecto al caso de estudio, en noviembre de 2010, el Ministerio de Obras Públicas (MOP), después de decretar como Zona de Escasez Hídrica a la cuenca del Aconcagua, autorizó por primera vez el funcionamiento de los 18 pozos que posee la Dirección de Obras Hidráulicas (DOH) en el sector "El Escorial" en la comuna de Panquehue. Estas aguas serían utilizadas por las Juntas de Vigilancia (JdV). Además, el MOP ordenó el monitoreo de los sistemas de Agua Potable Rural (APR) y norias privadas en la comuna de Panquehue, con el propósito de paralizar parcial o totalmente el funcionamiento de estos pozos de la DOH en caso de afectar a la población.

Posteriormente, en mayo de 2011, surgieron las primeras protestas en el sector "El Escorial", que involucraron cortes de tránsito y la destrucción del sistema de operación de los pozos de la DOH, un hecho que fue cubierto tanto por la prensa nacional como local. La principal demanda apuntaba a la disminución de la disponibilidad de agua del APR del sector debido a la operación de los pozos de la DOH y su beneficio exclusivo para el uso agrícola en detrimento del consumo humano.

Tras las protestas, en marzo de 2012, el Intendente Regional de Valparaíso (la máxima autoridad regional en ese momento) anunció la creación de una mesa de trabajo a nivel provincial, dirigida por la gobernación e integrada por autoridades y representantes de la comunidad. Esta mesa tenía como objetivo informar a las comunidades y abordar las problemáticas atribuidas a la sequía (SoyAconcagua.cl, 2012). Esta mesa se mantuvo hasta 2013 y operó como una modalidad de coordinación interinstitucional que involucró a los organismos desconcentrados del nivel central (principalmente el MOP, la DGA y la DOH) y las Juntas de Vigilancia. Sin embargo, los entrevistados afirmaron que esta mesa generó solo invitaciones esporádicas a representantes de APR para informar sobre el monitoreo de los pozos de la DOH y no incluyó a representantes de la comunidad.

En paralelo, en noviembre de 2011, las Juntas de Vigilancia (JdV) de la Primera, Segunda y Tercera sección del Aconcagua firmaron un acuerdo de distribución de las aguas que contempló el cierre de canales de las dos primeras secciones durante 36 horas los sábados y domingos, con el fin de entregar el caudal pasante a la tercera sección. Del mismo modo, en caso de decretarse Zona de Escasez Hídrica, la Dirección de Obras Hidráulicas (DOH) podría poner en funcionamiento los pozos del "Proyecto Aconcagua" en beneficio de la Tercera Sección. Sin embargo, debido al bajo cumplimiento del acuerdo por parte de los regantes de la Segunda sección, la Dirección General de Aguas (DGA) autorizó la intervención en la administración de esta JdV, después de 16 años sin intervenciones en la cuenca (Dirección General de Aguas, 2012).

A nivel nacional, a mediados de 2012, el gobierno de Sebastián Piñera publicó la Estrategia Nacional de Recursos Hídricos 2012-2025 (ENRH), que enfatizaba el uso productivo del agua, el fortalecimiento de las organizaciones de usuarios y la inversión en infraestructura. En el plan correspondiente a Valparaíso se incluyó la "Reposición de Servicio Agua Potable Rural El Escorial de Panquehue" a ser ejecutado entre los años 2014 y 2015, por lo cual, se puede asumir que fue una de las medidas comprometidas con la comunidad durante este período.

Posteriormente, en octubre de 2013, nuevamente se decretó Zona de Escasez Hídrica en las provincias que abarcan la cuenca del Aconcagua y posteriormente se autorizó la operación de los pozos de la DOH en Panquehue. No obstante, durante este período no se identificaron registros de protestas asociadas a este conflicto en los medios locales. Lo anterior permite asumir que, a pesar de las críticas a la modalidad de funcionamiento de esta mesa, esta logró en alguna medida coordinar acciones de respuesta a la comunidad de Panquehue y/o prevenir acciones de protesta desde la comunidad.

En este período, tampoco se evidencian grados de asociación de los demandantes en las protestas fuera del ámbito comunal o la incorporación de nuevas demandas, por lo que se puede asumir que el conflicto permanece principalmente en el ámbito local. Si bien en este proceso participa la DOH y otros organismos desconcentrados del gobierno nacional, su relación con los demandantes del conflicto es parcial, no incluyéndolos en los procesos de formulación de políticas y manteniendo los canales institucionales formales y jerárquicos preexistentes.

Estrategia Territorial para abordar el Conflicto (2014-2017)

En marzo del 2014, asume un segundo periodo de gobierno Michelle Bachelet (2014-2017) y con ella arriba la coalición "Nueva Mayoría" (centroizquierda) al gobierno. De acuerdo con lo comprometido en su periodo de campaña, la presidenta nombra el cargo de Delegado Presidencial de los Recursos Hídricos (desde ahora Delegado Presidencial), dependiente del Ministerio del Interior y con dedicación exclusiva para coordinar el diseño e implementación de una política hídrica nacional.

Posteriormente, en octubre del 2014, el ejecutivo ingresa una indicación sustitutiva al proyecto de ley de reforma al Código de Aguas presentado en el 2012, incorporando entre otras propuestas, la caducidad para los nuevos Derechos de Aprovechamiento de Agua (DAA), medidas de aseguramiento del consumo humano y saneamiento prioritario, el reconocimiento de la función ecosistémica del agua y limitaciones al cambio de uso de los DAA. Sin embargo, en octubre del 2017, la presidencia le quita la suma urgencia a la discusión de este proyecto de ley, dejándolo al margen de las prioridades legislativas del periodo.

En este contexto, se observa un cambio en las orientaciones de gobierno central para abordar la crisis hídrica, pasando de una política principalmente sectorial, basada estrictamente el marco institucional del agua vigente, hacia una política nacional que incorpora un carácter territorial. La evidencia obtenida, muestra que este giro trajo consigo una dinamización de iniciativas de gobernanza y articulación a nivel territorial.

Mesas Territoriales del Agua para abordar el Conflicto Hídrico

En marzo de 2015, el gobierno nacional publica la Política Nacional de los Recursos Hídricos. Si bien comparte elementos similares que la Estrategia Nacional presentada en el gobierno anterior, incluye como aspectos centrales, propuestas de modificación institucional y la formación permanente de "Mesas Territoriales del Agua" a fin de promover el diálogo y coordinación entre organismos del Estado, las organizaciones de usuarios de aguas (OUA) y las organizaciones sociales (Gobierno de Chile, 2015).

La constitución de estas mesas tuvo un diseño flexible según la región y los tipos de conflicto y/o demandas existentes, estando a cargo de una Coordinación Regional para los Recursos Hídricos (desde ahora Coordinación/or Regional) (Delegado Presidencial para los Recursos Hídricos, 2016). Si bien el foco principal del trabajo estuvo en la elaboración de propuestas de iniciativas de inversión, también se abordaron "propuestas de modificación del ordenamiento jurídico y rediseño de la estructura institucional".

En la región de Valparaíso, el proceso de implementación de la Mesa Regional del Agua de Valparaíso (en adelante, Mesa Regional) se inició a mediados de 2014 y en una primera etapa trabajó por comisiones de consumo humano y consumo productivo.

En paralelo, se establecieron mesas provinciales enfocadas en el trabajo con asociaciones de Agua Potable Rural (APR) basadas en problemáticas locales, en las cuales participaban los presidentes de los comités de APR y estaban presididas por la Gobernación Provincial respectiva. En las entrevistas se mencionó que las temáticas de consumo humano y productivo tuvieron un tratamiento diferenciado. Esta separación radicó en que las actorías relacionadas con el consumo productivo tenían una mayor capacidad de interlocución directa a nivel regional, por lo que las relaciones no pasaban por el nivel provincial.

Así, tanto los grandes agricultores, representados por las Juntas de Vigilancia (JdV), como los pequeños agricultores, a través del INDAP, participaban directamente en la Mesa Regional, mientras que el trabajo con las APR se realizaba en la Mesa Provincial para luego ser presentado en la Mesa Regional.

La evaluación de los entrevistados sobre esta política presenta dos caras. Por una parte, se apunta a las limitaciones y descoordinaciones en la ejecución

de esta política a nivel nacional, incluyendo críticas hacia el rol del Delegado Presidencial. Por otra parte, se puede advertir que, en el caso de la región de Valparaíso, la implementación de esta política cambió las orientaciones bajo las cuales se desarrollaban hasta entonces las interacciones entre las actorías a nivel subnacional y los procesos de formulación de iniciativas y carteras de proyectos.

Lo anterior implicó pasar de una relación sectorial bilateral a una estrategia territorial para abordar el conflicto por escasez hídrica en la región. Este cambio de estrategia tuvo un efecto especialmente dinamizador en la asociatividad multinivel de las APR, lo cual se refleja en la conformación de la Asociación de Servicios Sanitarios Rurales Aconcagua (APR de la provincia de San Felipe) y también en la generación de políticas y modelos de gobernanza descentralizados, como lo expresa la primera "Política de desarrollo y sostenibilidad hídrica de la región de Valparaíso".

Asociaciones de Agua Potable Rural y la 1° Política Hídrica Regional del País

A partir del trabajo iniciado por la Mesa Provincial del Agua en el año 2014, una de las iniciativas impulsadas por el Gobierno Provincial de San Felipe fue la capacitación de dirigentes de APR en la gestión estratégica de estos sistemas. Durante este proceso, 25 APR se articularon para participar en la Mesa Provincial y Regional, y posteriormente se conformaron como la Asociación Gremial de Servicios Sanitarios Rurales Aconcagua (Asociación SSR Aconcagua) en junio de 2017. De acuerdo con las entrevistas, los motivos que impulsaron esta asociatividad fueron la "identificación de problemas comunes y la necesidad de agruparse para adquirir más peso en las demandas".

Otro vínculo de articulación de la Asociación SSR Aconcagua está dado en su participación como socio de la Federación Nacional de Agua Potable Rural (FENAPRU). Esta Federación tuvo una importante participación en el proyecto de Ley de Servicios Sanitarios Rurales, ingresado en 2008 a discusión parlamentaria.

Sin embargo, entre 2010 y 2013, este proyecto de Ley sufrió una modificación sustitutiva por el gobierno de turno, la cual tuvo un amplio rechazo de las APR, ya que permitía a las empresas sanitarias acceder al servicio de las APR a través de concesiones (Chile Sustentable, 2014), lo cual fue interpretado como "una puerta abierta a la privatización" por parte de la FENAPRU. En 2014, el gobierno entrante restituyó el proyecto original, el cual finalmente fue aprobado en febrero de 2017, momento en el cual la FENAPRU "ya tenía fuerza como organización nacional", lo que permitió el trabajo con el gobierno central.

A su vez, durante este periodo, la FENAPRU se incorporó a participar en la Confederación Latinoamericana de Organizaciones Comunitarias de Servicios de Aguas y Saneamiento (CLOCSAS), a través de la cual mantiene vínculos de cooperación a nivel internacional. Esta Confederación fue creada en el año 2011

bajo la idea de representar y visibilizar el trabajo de las organizaciones comunitarias en torno a los servicios del agua, y promover la asociatividad entre las redes de organizaciones subnacionales y nacionales provenientes de 15 países de la región (Dupuits, 2018).

Los procesos de formación y asociatividad de las APR en la provincia del Aconcagua y de la FENAPRU sugieren que tanto los conflictos por el agua como la apertura de espacios de participación de instancias de gobierno han sido detonantes de la articulación de los demandantes, a diversas escalas, con el objetivo de fortalecer sus capacidades de incidencia en las instancias de toma de decisiones políticas. A su vez, la capacidad asociativa de las APR ha permitido su incorporación en los procesos de formulación de política a nivel regional y nacional, como lo ejemplifica la participación de la FENAPRU en el proyecto de ley de servicios sanitarios rurales, entre otras instancias (Nicolas-Artero, 2016).

Por tanto, esta dinámica asociativa multinivel ha posibilitado que estas organizaciones establezcan vínculos en diferentes niveles de cooperación para participar en los procesos de gobernanza, lo cual respalda la hipótesis de la emergencia de dinámicas multinivel en estas conflictividades. No obstante, también queda en evidencia que el marco institucional hídrico establece limitaciones en la participación de estas organizaciones y otras actorías sociales en la gestión y gobernanza hídrica, ya que su incorporación en los procesos de toma de decisiones está subordinada a las prioridades del gobierno central.

Otra de las consecuencias de la política hídrica nacional impulsada en este periodo corresponde al caso del "Consejo de Desarrollo y Sostenibilidad Hídrica de la región de Valparaíso" (en adelante, Consejo Hídrico Regional), conformado en diciembre de 2015 y que resultó en la promulgación de la primera política regional de recursos hídricos en el país, así como la primera política pública descentralizada elaborada por una región. Este proceso fue liderado desde la Gobernación Regional de Valparaíso e involucró a diversas actorías regionales, provinciales y locales a través de mesas de trabajo que abordaron el escenario de sequía y los conflictos por escasez hídrica en la región.

Este proceso incluyó la recopilación de información mediante una a través de serie de talleres participativos a nivel local. Como señaló un entrevistado, "si bien hubo coordinación con las Mesas Provinciales y otros espacios que estaban siendo canalizados por el Delegado Regional, existían muchas instancias participativas espontáneas que surgieron tanto por parlamentarios y movimientos sociales locales, que no se articulaban con el gobierno".

Sin embargo, debido a las coordinaciones con los Delegados Presidencial y Regional de recursos hídricos, el Consejo Hídrico estableció redes de trabajo permanente con las APR. Otro aspecto relevante de la Política Hídrica Regional

es la incorporación de un modelo de gobernanza con un diseño multinivel, lo que permitió el reconocimiento de las APR y organizaciones de la sociedad civil, representando un avance significativo a pesar de las limitaciones que plantea el marco institucional del agua (Gobierno Regional de Valparaíso, 2018).

En relación con la primera hipótesis de trabajo, este proceso se destaca por la formulación de una política que surge regionalmente, sostenida en una estrategia del gobierno central y que fue efectiva en coordinar con instancias participativas de trabajo y diversas actorías en el ámbito hídrico. A su vez, este proceso logró cumplir con el propósito regional de trascender al periodo de gobierno, al menos en lo que respecta a la aprobación de la Política Regional y del reglamento de gobernanza.

No obstante, con respecto a la segunda hipótesis, este proceso dejó incertidumbres sobre las capacidades del gobierno regional para implementar esta política y su relación con los procesos de inversión pública a nivel central. A nivel nacional, el tramo final de este periodo de gobierno estuvo marcado por diferencias internas en la coalición de gobierno que influyeron en una paulatina paralización de la ejecución de la Política Hídrica Nacional, tanto en la tramitación de las reformas al marco institucional del agua como en la continuidad de las Mesas Territoriales y la implementación de acuerdos.

El Retorno a la Relación Sectorial-Bilateral (2018-2019)

En marzo de 2018, se produjo un cambio en la presidencia con la asunción de Sebastián Piñera para su segundo mandato presidencial (2018-2021), y gran parte de la coalición de su primer periodo regresó al gobierno. A partir de mediados de 2017, las mesas territoriales impulsadas por el gobierno anterior comenzaron a perder actividad, principalmente debido al declive gradual de esta política tras la salida del Delegado Presidencial, las dificultades en la coordinación interinstitucional y la decisión del Ejecutivo de quitar la suma urgencia en la tramitación del proyecto de ley de reforma al Código de Aguas en el parlamento. Es importante destacar que el análisis de este periodo se limita hasta 2019 debido al "estallido social" en octubre de 2019, que cambió la agenda del gobierno (Huneeus & Pasten, 2020).

En enero de 2018, después de la suspensión de la intervención de la DGA en la Primera sección por dictamen de la Corte Suprema, se reanudó el diálogo entre los representantes de las Juntas de Vigilancia (JdV), lo que resultó en un nuevo protocolo de redistribución de las aguas del río Aconcagua (MOP, 2018). A raíz de este protocolo y como una iniciativa del gobierno central, se anunció la creación del Comité Ejecutivo del llamado "Plan Aconcagua" o también conocido como "Mesa de Llay-Llay".[1]

1 Actas de las sesiones del "Plan Aconcagua" en el sitio web: https://dga.mop.gob.cl/Paginas/plan_aconcagua.aspx

Este Comité estuvo conformado por representantes del Ministerio de Obras Públicas (MOP), Dirección de Obras Hidráulicas (DOH) y Dirección General de Aguas (DGA) a nivel central y regional, la empresa sanitaria ESVAL y representantes de las cuatro JdV del río Aconcagua. Sin embargo, no se identificaron orientaciones de trabajo con las Asociaciones de Agua Potable Rural (APR) y las organizaciones sociales, por lo que surgió como una instancia principalmente enfocada en las Organizaciones de Usuarios de Aguas (OUA).

Luego, entre enero y marzo de 2019, surgieron nuevamente protestas sociales en la comuna de Panquehue, que adquirieron notoriedad a nivel nacional. De manera similar a los acontecimientos ocurridos 8 años antes, estas protestas incluyeron cortes de carreteras, enfrentamientos con Carabineros y la destrucción del sistema de pozos de la DOH ubicados en el sector El Escorial. Aunque el motivo principal de estas protestas era la afectación de los niveles de agua en el APR y los pozos cercanos, en esta ocasión también se señalaba la falta de respuestas efectivas para abordar este problema a lo largo de los años y la exclusión de las APR y organizaciones sociales del protocolo de acuerdo firmado entre el gobierno y las JdV.

Según lo informado por las representantes de las Asociaciones de Agua Potable Rural (APR) y la comunidad local, estas protestas tuvieron un mayor impacto debido al respaldo de las juntas de vecinos y organizaciones locales de la comuna, muchas de las cuales se agruparon en el "Movimiento de Defensa del Agua Panquehue".

Además, la colaboración de diversas redes de APR y organizaciones sociales en el territorio permitió dar visibilidad a las demandas y abrir canales de diálogo con los parlamentarios de la zona. Estas actorías destacan un conjunto de demandas considerablemente más amplio que el observado en las protestas de 2011, ahora abordando la urgencia de reformas en el marco institucional del agua, que incluyen la propiedad y administración de los derechos de agua, la necesidad de una gestión integrada de cuencas, críticas al modelo de política agroexportadora y demandas por una mayor autonomía local en la toma de decisiones.

En respuesta al resurgimiento de las protestas, el alcalde de Panquehue (miembro de un partido oficialista), junto con un asesor directo del Ministerio de Obras Públicas (MOP), la gobernación provincial, parlamentarios, la Dirección de Obras Hidráulicas (DOH) y la Dirección General de Aguas (DGA) regionales, las Organizaciones de Usuarios de Agua (OUA) de la comuna, líderes de las APR y organizaciones sociales, acordaron detener la operación de los pozos de la DOH y crear una Mesa Hídrica comunal.

Sin embargo, a pesar de la participación directa desde el nivel central, esta Mesa Hídrica enfrentó diversas críticas debido a su limitada capacidad para im-

plementar soluciones y la falta de coordinación con los niveles provincial y regional para la priorización de proyectos de inversión. Por lo tanto, se argumenta que esta Mesa ha tenido más bien un papel de "contención" de las protestas sociales. Además, no se identificó ningún vínculo claro entre esta Mesa y el "Plan Aconcagua", más allá de la participación de la DGA y la DOH regionales en ambas instancias, pero sin una política clara de coordinación entre ellas.

Durante el 2019, el Comité Ejecutivo del Plan Aconcagua se consolidó como un espacio permanente, en parte debido a la fuerte presencia del nivel central como mediador del conflicto, pero también gracias a la persistencia de las Juntas de Vigilancia (JdV) en este Comité, buscando soluciones a pesar de las históricas diferencias, que incluso llevaron a la presentación de causas judiciales en el pasado (FIMA, 2015).

De acuerdo con los entrevistados, esta nueva disposición de las JdV puede estar motivada por el impacto de más de 9 años de sequía, pero también, por "los continuos cambios de política en gobierno de cada 4 años", ante lo cual, "las OUA estarían tomando conciencia que la inacción del Estado ante el conflicto genera inmovilismo y que, incluso, ellos mismos propician la mantención del conflicto". Otro aspecto señalado, se relaciona con limitaciones de los organismos públicos para ejercer sus funciones; un ejemplo que destacan los entrevistados del sector público, es que la DGA, ante sus limitaciones presupuestarias, "prefiere promover acuerdos y no intervenir las JdV, ya que el costo mínimo de un mes de intervención equivale, en promedio, al gasto operativo de cuatro direcciones generales al año"

A principios de octubre de 2019, Sebastián Piñera impulsó la creación de la Mesa Nacional del Agua, un espacio público-privado orientado a establecer los contenidos de una política hídrica a mediano y largo plazo, así como a definir principios básicos del marco institucional (Ministerio de Obras Públicas, 2020). Esta mesa estuvo compuesta por 26 representantes invitados por el ejecutivo, que incluían a ministerios y organismos públicos del nivel central, parlamentarios, representantes de la Sociedad Nacional de Minería (SONAMI), la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA), las empresas sanitarias, la Confederación de Canalistas, organizaciones de campesinos, la asociación de APR de la región Metropolitana y Fundación Chile.

Durante su funcionamiento, surgieron críticas sobre su carácter centralista y la sobrerrepresentación del sector privado en comparación con las organizaciones nacionales de APR y otras entidades relacionadas con el agua. Además, no se observó continuidad entre esta instancia y las Mesas Territoriales del periodo de gobierno anterior. El funcionamiento de esta Mesa Nacional se vio interrumpido por el "estallido social" y no se identificaron avances o implementación de iniciativas concretas.

Discusión de Resultados

Los efectos y condicionantes políticos de las dinámicas de gobernanza multinivel en el caso de estudio se presentan en un panorama general marcado por la variación en las estrategias de respuesta a la crisis hídrica en cada periodo de gobierno.

De acuerdo al esquema de procesos e hitos del conflicto indicado en la Figura 3, es posible caracterizar su trayectoria de la siguiente manera: un primer periodo (2010-2013) de surgimiento del conflicto con alcance local-provincial y abordado principalmente entre organismos públicos sectoriales y las juntas de vigilancia (JdV); un segundo periodo (2014-2017) que incentivó las instancias territoriales con participación de Organizaciones de Usuarios de Aguas (OUA), APR y organizaciones sociales, y dio mayor relevancia a los niveles provincial y regional en la mediación; y un tercer periodo (2018-2019), en el que se retornó a una relación principalmente bipartita entre organismos públicos sectoriales y las JdV, pero con mayor presencia del gobierno nacional, mientras que las actorías demandantes evidenciaron mayores grados de asociatividad multinivel y ampliación de las demandas.

Es importante señalar que la autoridad máxima regional en el periodo analizado era el Intendente, nombrado directamente por la Presidencia de la República, lo que implicaba que la política del nivel regional dependía del gobierno nacional en una lógica de extremo centralismo (Henríquez, 2020). Por tanto, las políticas y estrategias nacionales en respuesta a la crisis hídrica también condicionaban fuertemente las coordinaciones entre los niveles gubernamentales y el tipo de relación con las actorías demandantes.

Este panorama adquiere especial relevancia al identificar que el principal conector entre la evolución del conflicto y la formación de dinámicas de gobernanza multinivel fue la gestación de sucesivas "Mesas hídricas" de múltiples actores. No obstante, las características, inclusión de actores, finalidad y desenlace de estas Mesas variaron dependiendo de la entidad que las promovió y la política sectorial en la que se enmarcaron.

La caracterización anterior destaca especialmente el periodo 2014-2017. A pesar de que la implementación y efectividad de la Política Hídrica de este periodo presentó diversos cuestionamientos, el caso de estudio permite evidenciar que la estrategia de procesos participativos a través de las Mesas Territoriales del Agua y el fortalecimiento de la asociatividad de las APR fueron relevantes en la gestación de dinámicas de gobernanza multinivel, tal como se plantea en la primera hipótesis.

Por una parte, estas Mesas Territoriales ampliaron la participación de las actorías demandantes, incluyendo APR y organizaciones sociales, en la formu-

lación de carteras sectoriales y regionales en respuesta al conflicto. Esto requirió de nuevos modos de interacción y coordinación entre los niveles subnacionales, e incluso nacionales, si se considera la dependencia de estas Mesas de la figura de un Delegado Nacional.

Por otra parte, se observan articulaciones multinivel de las actorías demandantes a través de la formación de asociaciones provinciales de APR, su colaboración con organizaciones sociales en torno al conflicto y su participación en redes nacionales cuya finalidad fue mejorar su capacidad de incidir en las distintas instancias políticas y compensar las limitaciones que establece el marco institucional del agua para estas organizaciones.

Este argumento complementa una condicionante a la primera hipótesis, ya que, sin estas capacidades asociativas, las Mesas territoriales del agua se hubieran acotado principalmente a la inercia de las relaciones institucionales preexistentes entre los niveles de gobierno y las Organizaciones de Usuarios de Aguas (OUA).

Las conceptualizaciones de gobernanza multinivel propuestas en el marco teórico de este artículo permiten plantear consideraciones y cuestionamientos sobre la configuración de este tipo de dinámicas a través de las "Mesas hídricas". En cuanto a la incorporación de actores en la formulación de políticas, se evidencian claras asimetrías de poder entre las redes de actorías demandantes, en línea con la segunda hipótesis de trabajo.

A pesar de la histórica relación de conflicto entre las secciones del río Aconcagua, las Juntas de Vigilancia (JdV) están asociadas a la Confederación de Canalistas de Chile, y esta, a su vez, a la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA). Ambos gremios tienen una larga trayectoria y una reconocida influencia en la toma de decisiones a nivel nacional en el ámbito agrícola e hídrico, lo que les otorga mayores capacidades de negociación para acceder a beneficios públicos e influenciar la priorización de iniciativas y propuestas de solución al conflicto.

En cambio, la situación de las Asociaciones de Agua Potable Rural (APR) muestra claras desventajas en su interacción con el Estado, y su incorporación a los procesos de diálogo y toma de decisiones queda supeditada a las estrategias y prioridades políticas que establezca el gobierno central.

La efectividad de las Mesas hídricas en la gestación e implementación de acuerdos y su legitimidad como espacio de gobernanza entre niveles es otro aspecto en cuestión. Primero, surge la interrogante: ¿Cuál fue el desenlace de los acuerdos y/o carteras de iniciativas resultantes de las Mesas Territoriales del Agua tras el cambio de gobierno? Una respuesta aportada por los entrevistados plantea que, ante la falta de continuidad en las directrices políticas entre periodos de gobiernos, las iniciativas que logran una continuidad dependen en gran parte tanto de la inercia de los procesos de formulación y ejecución de iniciativas del Estado,

los márgenes de disponibilidad de recursos traspasados del periodo anterior y el "impulso" que le otorguen los respectivos equipos técnicos de cada organismo estatal. En caso contrario, las iniciativas "acordadas" quedan "despriorizadas" y/o son reemplazadas por nuevas prioridades.

En este panorama, se destaca el proceso de elaboración de la Política Hídrica Regional de Valparaíso como la primera política regional descentralizada del país y también, como un caso exitoso a nivel subnacional en lograr una coordinación y acople entre instancias participativas y trascender al periodo de gobierno. A pesar de este ejemplo, en el caso de las Mesas Territoriales de Agua, la entonces dependencia política de los niveles intermedios -en especial el gobierno regional- al gobierno central y las limitadas facultades administrativas y recursos, condicionaron su capacidad como actores mediadores del conflicto y de mantención de estas instancias tras el cambio de gobierno.

Como se observó en el trayecto del conflicto, las interacciones entre actorías a nivel subnacional tienen una continuidad mayor que los cambios de autoridades a nivel central, por lo cual, el gobierno regional podría aportar en la institucionalización de los espacios de gobernanza y en la participación actores sociales locales en la toma de decisiones, en la medida que cuenten con las competencias y capacidades para la implementación de los acuerdos y la legitimidad de los actores demandantes.

No obstante, Bustos Gallardo et al. (2019) plantean la necesidad de tener una mirada neutra y perspectiva crítica hacia las mesas territoriales, ya que, en caso de ser planteadas como mecanismos de gobernanza, pero no estén dotadas con recursos y capacidades efectivas para la implementación y seguimiento de los acuerdos generados, su utilidad se expresa como dispositivos de control de las conflictividades en el territorio. Este cuestionamiento se relaciona con una de las principales críticas que realizaron entrevistados del sector público, APR y organizaciones sociales a la Mesa Hídrica comunal de Panquehue del 2019, pero que también se aplica en mayor o menor medida a otros casos de Mesas hídricas.

Conclusión

El análisis del caso de estudio a través del enfoque de gobernanza multinivel ha permitido abordar las interrelaciones de los demandantes del conflicto y la respuesta gubernamental a través de puntos de observación en cada nivel jurisdiccional, acorde a la multiplicidad de factores que intervienen en el conflicto.

Desde la perspectiva nacional o *top-down*, la configuración de dinámicas de gobernanza multinivel, en el caso de estudio, estuvo condicionada por un

periodo político fragmentado en las estrategias de respuesta a la crisis hídrica nacional, variando entre un carácter "sectorial-bilateral" y uno "territorial". Estos cambios condicionaron el tipo de respuesta e interacción entre los actorías gubernamentales y los demandantes, como también en las directrices de coordinación subnacional, debido a la entonces fuerte dependencia política y administrativa, especialmente del gobierno regional.

La relevancia del periodo 2014-2017 para el caso de estudio está dada por dinamizadores políticos en respuesta a la crisis como las propuestas de reformas al marco institucional del agua, el fomento de asociatividad de las APR y el impulso de Mesas Territoriales del Agua que ampliaron la incorporación de actorías demandantes. Si bien, en los otros dos periodos de gobierno analizados también surgieron formatos de mesas hídricas, éstas mantuvieron una relación principalmente sectorial-bilateral entre los órganos de gobierno nacional y las OUA.

Por ende, desde la perspectiva *bottom-up*, la politización de las actorías demandantes en el caso de estudio y su dinámica asociativa multinivel para incidir en las diversas "mesas hídricas" fue un factor diferenciador en la gestación de dinámicas de gobernanza multinivel. De lo contrario, la inercia del funcionamiento Estatal tensionaría por recomponer la relación directa entre los organismos sectoriales del gobierno nacional y las juntas de vigilancia.

Si bien este artículo presenta evidencia que destaca a las Mesas Territoriales del Agua como un nodo articulador entre la evolución del conflicto hídrico y la gestación de dinámicas de gobernanza multinivel, es importante tener en cuenta que este proceso se debe a factores específicos del caso y del periodo analizado, y no necesariamente es aplicable a todos los casos en el mismo periodo. Por ejemplo, la implementación de Mesas Territoriales del Agua no tuvo el mismo efecto en todas las regiones, e incluso hubo casos en los que no lograron ser implementadas.

Además, el paso de "dinámicas" hacia una "estructura" de gobernanza multinivel presenta condicionantes que incluyen tanto el marco institucional del agua en Chile como los cuestionamientos a la efectividad y legitimidad de las "Mesas hídricas" como espacios de gobernanza y coordinación multinivel en conflictos socioterritoriales. Esto sugiere que es necesario ampliar el análisis de los factores limitantes hacia los marcos institucionales que determinan los procesos de planificación y desarrollo territorial.

En este sentido, aunque los gobiernos regionales en la actualidad cuentan con autonomía política de sus autoridades máximas, todavía presentan limitaciones en términos de competencias en instrumentos territoriales y recursos para ejercer una mediación y coordinación multinivel efectiva y legitimada a través de instancias de gobernanza.

El enfoque de gobernanza multinivel aplicado al análisis de conflictos socioterritoriales resulta útil para explorar las interrelaciones entre niveles y sus

efectos, y va más allá de los vínculos funcionales jerárquicos existentes entre organismos o instituciones públicas en dos o más niveles. Además, en el contexto actual de demandas por cambios institucionales en el país, este enfoque permite plantear interrogantes relevantes respecto el desafío de institucionalizar mecanismos de gobernanza que involucren diversos niveles o escala en la toma de decisiones; primero, sobre las asimetrías de poder entre actorías demandantes para incidir en el resultado de los acuerdos y, segundo, sobre la relación entre efectividad y legitimidad de la instancia de gobernanza respecto del nivel o escala territorial que intervenga.

Agradecimientos

El autor agradece el apoyo del FONDECYT nº1180496 y del Centro de Ciencias del Clima y la Resiliencia – (CR)2, ANID/FONDAP/ N°15110009 para realizar la investigación en que se basa este artículo.

Referencias

Baeza, E. (2018). Proyecto de Reforma al Código de Aguas. Principales modificaciones y puntos críticos de la discusión (7543–12; Boletín). Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Benz, A. (2019). Conclusion: Governing under the condition of complexity. En Configurations, dynamics and mechanisms of multilevel governance (pp. 387–409). Springer.

Bril-Mascarenhas, T., Maillet, A., & Mayaux, P.-L. (2017). Process tracing: Inducción, deducción e inferencia causal. Revista de Ciencia Política, 37(3), 659–684. https://doi.org/10.4067/S0718-090X2017000300659

Bustos Gallardo, B., Lukas, M., Stamm, C., & Torre, A. (2019). Neoliberalismo y gobernanza territorial: Propuestas y reflexiones a partir del caso de Chile. Revista de Geografía Norte Grande, 73, 161–183.

Cabrera, M. (2019). Panquehue: Ministro Fontaine acusa maniobra política tras quema de transformadores de pozos de agua. BioBioChile.cl.

Chile Sustentable. (2014). Acceso, protección y derechos humano al agua en Chile. Propuestas de reformas legales y constitucionales. http://www.chilesustentable.net/wp-content/uploads/2015/01/ACCESO-PROTECI

Cortez, M., & Maillet, A. (2018). Trayectoria multinivel de una coalición promotora e incidencia en la agenda política nacional. El caso del conflicto de Pascua Lama y la ley de glaciares en Chile. Colombia Internacional, 94(1151215), 3–25. https://doi.org/10.7440/colombiaint94.2018.01

Delamaza, G. (2019). Consecuencias políticas de los conflictos socio-territoriales. Hacia una conceptualización pertinente. Revista Austral de Ciencias Sociales, 2019(37), 139–160. https://doi.org/10.4206/rev.austral.cienc.soc.2019.n37-08

Delamaza, G., Maillet, A., & Neira, C. M. (2017). Socio-territorial conflicts in Chile: Configuration and politicization (2005-2014). European Review of Latin American and Caribbean Studies, 104(104), 23–46. https://doi.org/10.18352/erlacs.10173

Delegado Presidencial de Recursos Hídricos. (2016). Informe de gestión 2015. Delegación Presidencial para los Recursos Hídricos. Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

Di Gregorio, M., Fatorelli, L., Paavola, J., Locatelli, B., Pramova, E., Nurrochmat, D. R., May, P. H., Brockhaus, M., Sari, I. M., & Kusumadewi, S. D. (2019). Multi-level governance and power in climate change policy networks. Global Environmental Change, 54(April 2018), 64–77. https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2018.10.003

Dirección General de Aguas. (2012). Servicios generales de estudio y análisis de caudales y apoyo en la redistribución de las aguas a la Dirección General de Aguas, en la Segunda sección del río Aconcagua.

Dirección General de Aguas. (2018). Sendas del Agua. En Sendas del Agua. Dirección General de Aguas.

Dupuits, É. (2018). Desde las organizaciones comunitarias del agua hacia el territorio latinoamericano Espacios transnacionales de convergencia y resistencia. En G. Bonelli & C. Vila Benites (Eds.), A contracorriente: Agua y conflictos en América Latina (pp. 235–258). Abya Yala.

Dupuits, É. (2019). Water community networks and the appropriation of neoliberal practices: Social technology, depoliticization, and resistance. Ecology and Society, 24(2). https://doi.org/10.5751/ES-10857-240220

Dupuits, É., & Bernal, A. (2015). Scaling-up water community organizations: The role of inter-communities networks in multi-level water governance. Flux, 99(1), 19–31. https://doi.org/10.3917/flux.099.0019

El Aconcagua. (2019). MOP anuncia a Mesa Hídrica de Panquehue medidas para mejor uso y distribución del agua. El Aconcagua.cl.

Fernández-Labbé, J. (2020). El territorio como espacio contradictorio: Promesas y conflictos en torno a la actividad extractiva en Ecuador, Colombia, Perú y Chile. Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales, 46(137), 225–246. https://doi.org/10.4067/S0250-71612020000100225

FIMA. (2015). Junta de Vigilancia de la Tercera Sección del Río Aconcagua contra la Junta de Vigilancia de la Primera Sección del río Aconcagua. Ficha de Jurisprudencia, 53(9), 1689–1699.

Fragkou, M.-C., Monsalve-Tapia, T., Pereira-Roa, V., Bolados-Arratia, M., Fragkou, M.-C., Monsalve-Tapia, T., Pereira-Roa, V., & Bolados-Arratia, M. (2022). Abastecimiento de agua potable por camiones aljibe durante la megasequía. Un análisis hidrosocial de la provincia de Petorca, Chile. Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales, 48(145), 1–22. https://doi.org/10.7764/EURE.48.145.04

Garreaud, R., Boisier, J. P., Rondanelli, R., Montecinos, A., & Veloso-aguila, H. H. S. D. (2019). The Central Chile Mega Drought (2010 – 2018): A climate dynamics perspective. International Journal of Climatology. https://doi.org/10.1002/joc.6219

Garretón, M., Joignat, A., Somma, N., & Campos, T. (2018). Informe anual Observatorio de Conflictos (17; Nota COES de política pública).

Gobierno de Chile. (2015). Política Nacional para los Recursos Hídricos 2015. En En Ministerio del Interior y Seguridad Pública (p. 104).

Gobierno Regional de Valparaíso. (2018). Consejo para el Desarrollo y la Sostenibilidad Hídrica de la Región de Valparaíso. http://www.gorevalparaiso.cl/archivos/archivoDocumento/2018/otros/Libro_Hidrica.pdf

Henríquez, O. (2020). Vista de Descentralización y regionalización en Chile 1974-2020: De la desconcentración autoritaria al Estado unitario descentralizado con mayor empoderamiento regional. Revista Territorios y Regionalismos, 3, 61–81. https://doi.org/10.29393/RTR3-5OHDR10005

Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unraveling the Central State, But How? Types of Multi-Level Governance (87; Political Science Series). Institute for Advanced Studies.

Hufty, M. (2011). Investigating policy processes: The Governance Analytical Framework (GAF). Research for Sustainable Development: Foundations, Experiences, and Perspectives, 403–424. https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004

Huneeus, C., & Pasten, M. (2020). ¿Crisis del presidencialismo o crisis de la presidencia? El liderazgo presidencial de Sebastián Piñera. Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política, 11(2), 145–176. https://doi.org/10.7770/rchdcp-v11n2-art2335

Maillet, A., Allain, M., Delamaza, G., Irarrazabal, F., Rivas, R., Stamm, C., Viveros, K., Maillet, A., Allain, M., Delamaza, G., Irarrazabal, F., Rivas, R., Stamm, C., & Viveros, K. (2021). Conflicto, territorio y extractivismo en Chile. Aportes y límites de la producción académica reciente. Revista de Geografía Norte Grande, 2021(80), 59–80. https://doi.org/10.4067/S0718-34022021000300059

Ministerio de Obras Públicas. (2018). Protocolo de acuerdo redistribución de aguas y medidas por declaración de zona de escasez hídrica en la Cuenca del Río Aconcagua 2018.

Ministerio de Obras Públicas. (2020). Principales acciones desarrolladas por el Ministerio de Obras Públicas durante el periodo 2010-2019 para enfrentar la situación de sequía.

Muñoz, A. A., Klock-Barría, K., Alvarez-Garreton, C., Aguilera-Betti, I., González-Reyes, Á., Lastra, J. A., Chávez, R. O., Barría, P., Christie, D., Rojas-Badilla, M., & Lequesne, C. (2020). Water crisis in Petorca basin, Chile: The combined effects of a mega-drought and water management. Water (Switzerland, 12(3). https://doi.org/10.3390/w12030648

Nicolas-Artero, C. (2016). Las organizaciones comunitarias de agua potable rural en América Latina: Un ejemplo de economía substantiva. Polis, 45. http://journals.openedition.org/polis/12107

Novillo Rameix, N. N. (2018). Cambio climático y conflictos socioambientales en ciudades intermedias de América Latina y el Caribe. Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales, 24, 124–142. https://doi.org/10.17141/letrasverdes.24.2018.3323

Oppliger, A., Höhl, J., & Fragkou, M. (2019). Escasez de agua: Develando sus orígenes híbridos en la cuenca del Río Bueno, Chile. Revista de Geografía Norte Grande, 27(73), 9–27. https://doi.org/10.4067/s0718-34022019000200009

Paavola, J. (2007). Institutions and environmental governance: A reconceptualization. Ecological Economics, 63(1), 93–103. https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2006.09.026

Paavola, J. (2008). Explaining Multi-Level Environmental Governance. Sustainability Research Institute Papers, 10.

Paavola, J. (2016). Multi-Level Environmental Governance: Exploring the economic explanations. Environmental Policy and Governance, 26(3), 143–154. https://doi.org/10.1002/eet.1698

Panez-Pinto, A., Faúndez-Vergara, R., & Mansilla-Quiñones, C. (2017). Politización de la crisis hídrica en Chile: Análisis del conflicto por el agua en la provincia de Petorca. Agua y Territorio, 10, 131. https://doi.org/10.17561/at.10.3614

Piattoni, S. (2009). Multi-level governance: A historical and conceptual analysis. Journal of European Integration, 31(2), 163–180. https://doi.org/10.1080/07036330802642755

Piattoni, S. (2010). The Theory of Multi-level Governance: Conceptual, Empirical, and Normative Challenges. En The Theory of Multi-level Governance. Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199562923.001.0001

Sattler, C., Schröter, B., Meyer, A., Giersch, G., Meyer, C., & Matzdorf, B. (2016). Multilevel governance in community-based environmental management: A case study comparison from Latin America. Ecology and Society, 21(4). https://doi.org/10.5751/ES-08475-210424

Segovia, C., & Gamboa, R. (2012). Chile: The year when we go out. Revista de Ciencia Política, 32(1), 65–85. https://doi.org/10.4067/s0718-090x2012000100004

Silva, E. (2016). Patagonia, without Dams! Lessons of a David vs. Goliath campaign. Extractive Industries and Society, 3(4), 947–957. https://doi.org/10.1016/j.exis.2016.10.004

SoyAconcagua.cl. (2012). Intendente aseguró que pozos en Panquehue no afectará agua en APR. SoyAconcagua.cl.

Stein, A. (2018). Cambio climático y conflictividad socioambiental en América Latina y el Caribe. América Latina Hoy, 79(0), 9. https://doi.org/10.14201/alh201879939

Underdal, A. (2010). Complexity and challenges of long-term environmental governance. Global Environmental Change, 20(3), 386–393. https://doi.org/10.1016/J.GLOENVCHA.2010.02.005

Ureta, N. (2014). Análisis de la gestión del agua en períodos de escasez hídrica en la cuenca del río Aconcagua, Chile. Universitat Heidelberg - Heidelberg Center para América Latina.

Valencia, G., & Montoya, C. (2020). Gestión comunitaria del agua en América Latina. Conflictos sociales y cambios institucionales. En Capítulos de Libros en Estudios Políticos (pp. 325–344).

Valenzuela, E., Penaglia, F., & Basaure, L. (2016). Acciones colectivas territoriales en Chile, 2011-2013: De lo ambiental-reivindicativo al autonomismo regionalista. Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales, 42(125), 225–250. https://doi.org/10.4067/S0250-71612016000100010

Zikos, D. (2020). Revisiting the role of institutions in transformative contexts: Institutional change and conflicts. Sustainability, 12(21), 1–20. https://doi.org/10.3390/su12219036