

Comentario a Adrian S.  
Gimate-Welsh H. Seguridad:  
*Chile, Argentina, Uruguay*  
*Hacia un modelo de seguridad*  
*ciudadana y seguridad*  
*pública (1990-2015)*

Madrid: Universidad Autónoma Metropolitana  
y Editorial Biblioteca Nueva, 2017

*Por Daniela Lorenzo*

Universidad de Buenos Aires, Argentina  
danica3111@hotmail.com



La obra de Gimate-Welsh resulta de especial utilidad para la comprensión de los procesos ocurridos en tres países del Cono Sur en materia de seguridad, en la división de las políticas públicas como en el paradigma que surge de una serie de discusiones en el seno de esta problemática en dichos países.

El libro se estructura en seis capítulos; en los dos primeros capítulos la centralidad está en presentar las distintas partes que hacen a la investigación, una descripción del contexto mundial y latinoamericano y los distintos conceptos que Gimate-Welsh comprende para el análisis de esta temática; en el capítulo 3 se desarrolla el caso chileno desde el gobierno de Aylwin (1990-1994) hasta el mandato de Piñera (2010-2014); en el capítulo 4 se plantean las políticas de seguridad en la Argentina en el periodo que inicia en el 1989 con la gestión menemista hasta el segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner (2015), en el capítulo 5 se trata el caso uruguayo desde el 1985 hasta el 2015; para concluir, en el último capítulo se dedica a delimitar las conclusiones generales que surgen de los tres modelos realizando un análisis comparativo para la cuestión de la seguridad ciudadana y seguridad pública.

En la primera parte del libro, el autor desarrolla los conceptos a los que se ajusta para el posterior análisis de los casos seleccionados. La idea de seguridad es contextualizada en las distintas Convenciones de las Américas y distintos tratados a nivel Interamericanos para el tratamiento de la problemática de la inseguridad como así también de la corrupción.

En la base de la investigación el concepto de seguridad hace referencia, en principio, a dos grandes procesos: el desarrollo humano y el progreso democrático. En consecuencia, la seguridad o la falta de ella no se piensa como una variable independiente, ya preformada, sino como una variable dependiente de múltiples causales, entre ellas la calidad democrática y los distintos indicadores de calidad de vida.

Para profundizar, la inseguridad delataría —según el autor— la fragilidad estatal en el plano institucional. Es desde esta perspectiva que las soluciones deben ser multifocales para atacar aquellas causas que alimentan esta problemática en cada caso. Cabe destacar que detrás de toda decisión de política pública se encuentran discusiones discursivas y prácticas, pues bien, el concepto de seguridad no queda al margen de esta lógica.

Con respecto a la delimitación del objeto de estudio de la investigación, Gimata-Welsh destaca los indicadores de inseguridad objetiva y de inseguridad subjetiva. El primero de ambos hace referencia a las cifras específicas de delitos, y el segundo se destaca por un plano de emotividad, de sentimiento de inseguridad. De esta clasificación el autor puede determinar que la seguridad ciudadana es un ideal de paz, libertad que se refleja en la construcción de políticas públicas según como se conciba la falta de ella.

Se desprende del anterior párrafo la concepción de Estado con la que trabajará a lo largo de la obra para analizar los casos de Argentina, Chile y Uruguay. El Estado comprendido a la luz de O'Donnell es un conjunto de instituciones del sistema político que —entre otras cosas— combate la inseguridad, y se caracteriza por el equilibrio de poderes y la responsabilidad compartida. Dos modelos de políticas estatales están en juego a la hora de definir la agenda política para combatir la criminalidad, dice Gimata-Welsh, en tanto se puede optar por un modelo de políticas de inclusión públicas o un modelo de mano dura y tolerancia cero.

La elección de estos tres países —Chile, Argentina y Uruguay— no es azarosa sino que corresponde a los puntos sobresalientes que el autor enumera:

1. Los tres países fueron sometidos a dictaduras militares en las décadas de los setenta y los ochenta.
2. En los procesos de transición sobrevivieron estructuras autoritarias al interior del plano institucional.
3. Estos países sufrieron de fuertes crisis socio-económicas a fines de las décadas del '90 y '00, fuertemente condicionadas por el Consenso de Washington a la luz de la expansión del neoliberalismo.
4. Los tres países exhiben avances en la calidad democrática y bajas cifras de homicidios al interior de América Latina (a principios del siglo XXI).
5. Recientemente, se han transformado en países de tránsito de droga. A su vez, el consumo de estupefaciente se expandió considerablemente entre jóvenes.
6. Por último, además del MERCOSUR y el PARLATINO, la política diplomática que sostienen Argentina, Chile y Uruguay es similar.

En el contexto temporal de estos tres países del Cono Sur el autor asegura que se configuró un proceso de transformación a la luz de los procesos post-dictatoriales de pasaje de un modelo de seguridad nacional a uno de seguridad ciudadana y pública. En este último modelo las desigualdades sociales, así como la corrupción en el plano institucional del Estado ponen en peligro las democracias representativas del hemisferio sur a la luz que los gobiernos no pueden asegurar ningún tipo desarrollo humano. Frente a estos desafíos para la democracia el compromiso, al unísono en Latinoamérica, es la reducción de los índices de pobreza y de desigualdad.

El primer caso a analizar es el de Chile, análisis que es periodizado en dos momentos generales según el modelo de seguridad imperante: el modelo autoritario de seguridad nacional y el modelo de seguridad ciudadana y pública, cabe destacar que el proceso del pasaje de un modelo de seguridad a otro no es total ni acabada como así tampoco se genera de un momento a otro sino que se puede destacar, según el autor, un periodo de transición.

El mayor desafío para Chile a partir del fin de la dictadura es la necesidad de una transformación socio-cultural en todo el sistema institucional heredado desde el pinochetismo. Una de las más importantes reconfiguraciones que en los últimos veinte años sucedieron tiene que ver con el poder derivado a los Carabineros- fuerza policial chilena que durante la dictadura el gobierno de turno no tenía incidencia en su organización y composición- ahora descentralizado en nuevas instituciones, tienen por objeto la seguridad pública (desarrollo de la calidad de vida humana) y la seguridad ciudadana (cuestión ambiental, reducción de las tasas de criminalidad, políticas anti-estupeficientes) lo que fortalece al juego democrático.

Se observa específicamente la progresiva implementación de planes comunitarios con la impronta que la ciudadanía le otorga; la reformas de textos constitucionales que eliminan enclaves autoritarios de Pinochet que tienen por objeto principal la jurisprudencia de los Carabineros y la cuestión de los DD.HH. Estos conceptos son agregados a la concepción de seguridad ciudadana para la posterior planificación de estrategias multinivel para combatir la pobreza identificada como la principal causa de la inseguridad.

Al interior de la concepción de la seguridad ciudadana se identifica al tejido familiar como el más afectado por la falta de seguridad, el objeto de intervención es el ciudadano tanto en las políticas de seguridad personal y familiar como así también políticas de intervención en las calles. Partiendo de este entramado de concepciones se configura, a través de los múltiples objetivos institucionales de reducción de la criminalidad (en su mayoría aquellos delitos que están vinculados con la compra-venta de estupeficientes y de rapiña), la alianza policía-ciudadanía consolidada con el *Plan de Seguridad Pública* instaurado en el 2010 por el presidente Piñera. Por otro lado, un segundo rasgo de suma relevancia para destacar de las transformaciones de los últimos años en Chile, es la creación de nuevas instituciones como el Ministerio Público y la reforma procesal penal; como así también los nuevos sistemas de información y de in-

teligencia. En el plano socio-económico la brecha entre ricos y pobres se ha reducido, según el autor, como consecuencia de la determinación de los últimos gobiernos chilenos en centrarse en una educación de calidad y del aumento de los salarios reales.

Cuando nos dirigimos al análisis de los últimos años de la Argentina se encuentra como principal diferencia con Uruguay y Chile la cantidad de decretos presidenciales en la gestión de Carlos Menem que tenían por objeto la transformación de las políticas en materia de seguridad. Se observa, además, la mediatización de la inseguridad en formato de show y re victimización, en especial aquellos delitos cometidos por la juventud de barrios populares, identificando en este sector focalizado la causal unívoca de la inseguridad.

Es a partir del Decreto 1192/2010 que se realizan ciertas reformas que transforman el modelo vertical y autoritario en uno con predominancia horizontal y descentralizada en donde el control social no pertenece a la policía sino que se incorporan distintos sectores de la ciudadanía para diagramar políticas sociales, dando como resultado, la reducción de índices de delincuencia, cuyo ejemplo son las mesas y foros barriales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Conurbano.

La principal característica que se destaca de este periodo es el redireccionamiento de las políticas públicas a la luz de la concepción de seguridad pública entendida en su carácter multifacética- salud, educación, mejores condiciones laborales.

En último término, Uruguay se destaca por la alternancia política entre sus principales partidos el Blanco y el Colorado. Cabe destacar que tanto este país como Chile son reconocidos por el autor como países donde la calidad democrática es muy alta lo que posibilita un ámbito propenso para la reducción de la inseguridad en todos sus ámbitos.

El periodo estudiado por Gimata-Welsh (1985-2005) tiene como continuidad el objeto de intervención de las políticas públicas de mayor urgencia; el diagnóstico de la pobreza destaca a los niños y las mujeres como los más perjudicados.

Ingresando en la década de los 90' la preocupación de la opinión pública se centró, en primer lugar en el desempleo y en segundo lugar a los delitos (aquellos con los mayores índices eran los delitos de violencia de género que estaban en aumento y los de rapiña). La premisa que el autor presenta, teniendo en cuenta que el desempleo se encontraba en pleno descenso, es que aquellos delitos cometidos en su mayoría por adolescentes y jóvenes es síntoma de la sistematicidad de los ciclos económicos generando así una perspectiva negativa a futuro para este grupo generacional.

Se destacan tanto Uruguay como Argentina por un balance positivo en la integralidad de las políticas públicas para el desarrollo humano y la seguridad pública aunque los resultados para seguridad ciudadana haya sido parcial en lo que respecta a cifras de consumo de drogas y delitos.

Para finalizar, me gustaría dirigirme a los puntos que me generaron mayor curiosidad del libro. En primer lugar, en tanto metodología para la evaluación de los distintos mandatos de los tres países elegidos como casos a ser estudiados, el autor utiliza una

fórmula en la cual se ponen en juego los compromisos adoptados por los presidentes en las elecciones y los objetivos cumplidos; resulta interesante tomar cada política social como totalidad para la ponderación en la fórmula ya que no se podrían analizar los intersticios de dicha área de gestión.

Por otro lado, al hacer referencia a las políticas públicas y reformas ejecutadas en el ámbito jurídico, penal y carcelario no se hace mayor referencia a la calidad de vida al interior del sistema carcelario.