

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**  
**FACULTAD DE GEOGRAFÍA E HISTORIA**



**SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO : ESTRATEGIAS Y  
OBSTÁCULOS EN EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS EN GOBIERNOS LOCALES**

**MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR  
PRESENTADA POR**

**Jorge Alberto Ibáñez Candelaria**

Bajo la dirección del doctor  
Valentín Yáñez Campero

**Madrid, 2012**



FUNDACIÓN  
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN  
JOSÉ ORTEGA Y GASSET

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

**INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN ORTEGA Y  
GASSET**

Programa de Doctorado

AMÉRICA LATINA CONTEMPORÁNEA.  
LOS RETOS DE LA INTEGRACIÓN POLÍTICA, SOCIAL Y  
ECONÓMICA

Título de la Tesis Doctoral

SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO. ESTRATEGIAS Y OBSTÁCULOS EN EL  
DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN GOBIERNOS  
LOCALES

Doctorando

**JORGE ALBERTO IBÁÑEZ CANDELARIA**

Director de la Tesis

**Dr. VALENTÍN YÁÑEZ CAMPERO  
(UNAM)**

Madrid, 2011

	<b>Página</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	
<b>A.</b> Importancia del tema	<b>6</b>
<b>B.</b> Pregunta de estudio e hipótesis a contrastar	<b>9</b>
<b>C.</b> Universo de estudio	<b>11</b>
<b>D.</b> Breve explicación de la metodología	<b>14</b>
<b>E.</b> Limitantes de la Investigación	<b>17</b>
<b>F.</b> Conclusiones y Recomendaciones de Política Pública	<b>18</b>
<b>G.</b> Estructura general de la investigación	<b>21</b>
<b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>LOS ESTUDIOS DE CASO COMO OPCIÓN EN EL ANÁLISIS DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN GOBIERNOS LOCALES</b>	<b>23</b>
<b>1.1.</b> Introducción	<b>23</b>
<b>1.2.</b> Antecedentes	<b>23</b>
<b>1.3.</b> De las lecciones históricas a la teoría. Una aproximación a los estudios de caso	<b>26</b>
<b>1.4.</b> Problemas derivados de la investigación con estudios de caso	<b>43</b>
<b>1.5.</b> Los estudios de caso como una herramienta útil para el estudio de las limitantes institucionales en el diseño e implementación de políticas públicas en materia de seguridad pública en gobiernos locales mexicanos.	<b>48</b>

<b>1.6. Limitaciones metodológicas en el estudio realizado</b>	<b>51</b>
--	-----------

## **CAPÍTULO 2**

### **LAS INSTITUCIONES Y SU SIGNIFICADO**

<b>2.1. Introducción</b>	<b>53</b>
<b>2.2. Las teorías institucionales a lo largo de la historia política</b>	<b>54</b>
<b>2.3. Instituciones y sociología</b>	<b>66</b>
<b>2.4. Introducción al Nuevo Institucionalismo</b>	<b>74</b>
<b>2.5. Comportamiento e incentivos en las instituciones</b>	<b>97</b>
<b>2.6. Diseño de las instituciones, cambio institucional y arquetipos organizacionales</b>	<b>112</b>
<b>2.7. Incentivos en las Instituciones</b>	<b>118</b>
<b>2.8. Recapitulación</b>	<b>120</b>

## **CAPÍTULO 3**

### **LIMITANTES INSTITUCIONALES DETECTADAS EN LA PROVISIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN GOBIERNOS LOCALES MEXICANOS**

<b>3.1. Atribuciones y Recursos de las Autoridades Locales en Materia de Seguridad Pública</b>	<b>125</b>
<b>3.2. Limitantes Institucionales en Materia de Comunicación entre las Fuerzas de Seguridad Pública y los Gobiernos Locales</b>	<b>135</b>
<b>3.3. Relaciones Intergubernamentales en México</b>	<b>140</b>
<b>3.4. Limitantes Particulares de la Seguridad Pública Local.</b>	<b>154</b>
<b>3.5. Participación Ciudadana y Seguridad Pública.</b>	<b>163</b>
<b>3.6. La profesionalización de los servidores públicos encargados de la seguridad pública. Algunas consideraciones sobre la instauración de un servicio profesional de carrera en la materia</b>	<b>172</b>

<b>3.7. Conclusiones</b>	<b>186</b>
<b>CAPÍTULO 4</b>	<b>188</b>
<b>ESTUDIOS DE CASO Y HALLAZGOS</b>	
<b>4.1. Introducción</b>	<b>188</b>
<b>4.2. Indicadores demográficos, sociales y económicos en Álvaro Obregón</b>	<b>189</b>
<b>4.3. Indicadores demográficos, sociales y económicos en Gustavo A. Madero</b>	<b>193</b>
<b>4.4. Pruebas de Validez</b>	<b>198</b>
<b>4.5. Evidencia Encontrada</b>	<b>200</b>
<b>4.5.1. Diseño de las Políticas en Materia de Seguridad Pública en Álvaro Obregón y Gustavo A. Madero</b>	<b>201</b>
<b>4.5.2. Implementación de las Políticas Públicas de Seguridad en Álvaro Obregón y Gustavo A. Madero</b>	<b>211</b>
<b>4.5.3. Evaluación de las Políticas Públicas de Seguridad en Álvaro Obregón y Gustavo A. Madero</b>	<b>215</b>
<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA</b>	<b>219</b>
<b>A. Evaluación de Hipótesis</b>	<b>219</b>
<b>B. Confianza en los Resultados: Re-consideración de Problemas en la Metodología y sus Consecuencias</b>	<b>224</b>
<b>C. Implicaciones más Amplias de los Hallazgos</b>	<b>227</b>
<b>D. Recomendaciones de Política</b>	<b>228</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>235</b>
<b>LEGISLACIÓN CONSULTADA</b>	<b>248</b>
<b>ENTREVISTAS</b>	<b>249</b>
	<b>251</b>

## **ANEXOS**

<b>Anexo 1.</b> Cuestionario de Entrevistas	<b>252</b>
<b>Anexo 2.</b> Lista de Documentos Proporcionados	<b>259</b>
<b>Anexo 3.</b> Modelo Lógico	<b>261</b>

## **INTRODUCCIÓN**

### **A. Importancia del tema**

Desde finales del siglo XX, a las tradicionales preocupaciones del Estado mexicano (consolidación democrática; superación de la pobreza; redistribución del ingreso; economía competitiva; transparencia y rendición de cuentas, y; eficacia y eficiencia gubernamental) ha venido a sumarse una más: contar con un mínimo de seguridad bienes de sus ciudadanos.

Paradójicamente, con la llegada de gobiernos más democráticos en los distintos órdenes de gobierno, en lugar de disminuir, la violencia se generalizó como un fenómeno social ejercido por individuos que no actúan en nombre del Estado, sino con fines lucrativos para beneficio personal.

Hoy más que nunca, la seguridad pública es la principal responsabilidad que tiene el Estado para con sus ciudadanos. Sin embargo, pareciera ser que en la actualidad el gobierno mexicano ha sido incapaz de cumplir con ésta tarea al haber sido rebasado por la criminalidad, ya que tanto en las grandes urbes, como en las pequeñas localidades, problemas como el aumento en la violencia, el narcotráfico y otros lastres sociales, hacen poco factible que los gobiernos constituidos brinden eficientemente tan importante servicio público.

Los funcionarios gubernamentales encargados de la manutención de la paz pública generalmente se han circunscrito a la elaboración de planes, leyes y programas que tienen como objeto el aumento de la carga punitiva al delincuente

o la creación de nuevos cuerpos policiacos, los cuales por la escasa cooperación institucional que se da, ya sea al interior de la organización o en sus relaciones con sus homólogos, posibilita que la delincuencia, lejos de verse disminuida, vea condiciones óptimas para aumentar sus actividades ilícitas.

Por otra parte, aun cuando la carga punitiva por la comisión de los delitos es elevada, ello no resulta óbice para que quienes delinquen se sientan compelidos a modificar su conducta. La corrupción que priva al interior del sistema penal mexicano favorece la impunidad, con lo que la gran mayoría de los delitos que se cometen quedan sin ser castigados.

Aunado a lo anterior, las autoridades mexicanas han olvidado que es necesario, si se quiere reducir la imperante cultura de la violencia, conjuntar prevención y persecución de los delitos; es decir, entender que corresponde al Estado<sup>1</sup> la tarea de prevención, persecución, castigo y disuasión de la delincuencia; es decir, no pasar por alto que todos estos aspectos constituyen un *continuum* en donde la omisión de algún elemento trae consigo que cualquier esfuerzo sea ineficaz.<sup>2</sup>

En la actualidad el tema de la seguridad pública es un asunto de vital importancia en la agenda política de los tres órdenes de gobierno mexicanos. No obstante ello, la capacidad de reacción de Federación, entidades federativas y municipios dista de ser uniforme. Ante la falta de recursos, las políticas públicas diseñadas al interior de los gobiernos subnacionales y locales han mostrado magros resultados.

---

<sup>1</sup> Concibiendo al Estado de acuerdo con Gramsci, es decir, la conjunción entre sociedad política y sociedad civil. Véase GRAMSCI, A., *Antología*, Editorial Siglo XXI, México 1996.

<sup>2</sup> Al respecto, véase GONZÁLEZ Plascencia, L., “El modelo de la Seguridad: Contra el Sistema de la Justicia Penal”, en *Diálogo y Debate de Cultura Política*, año 3, número 12, abril-junio del 2000.

Aunque la experiencia reciente permite sugerir que en México sus gobiernos locales están llevando a cabo esfuerzos importantes para mejorar su respuesta a la ola de violencia que hoy en día azota el país, las acciones ejecutadas se desenvuelven en escenarios con recursos y experiencia limitados.

A la falta de recursos para atender el problema de la inseguridad, en México es posible agregar un entramado institucional obsoleto y un *ancien régime* que aún se niega a perecer. Este coctel ha arrojado como resultado que a finales del año 2010, hayan perecido casi 40,000 seres humanos víctimas de la violencia, sin que el Estado haga algo efectivo para detener esta espiral de muerte y terror.

Así pues, no resulta arriesgado señalar que la violencia ha rebasado al gobierno mexicano, entre otras causas, por la mala formulación de políticas integrales, al negarse los diferentes niveles de gobierno a actuar de forma coordinada tanto vertical como horizontalmente en la reducción de la criminalidad; así como, por la falta de inclusión de los gobiernos subnacionales y la ciudadanía en la solución de estas cuestiones.

Ante ello, el análisis de las políticas públicas que los gobiernos locales diseñan, implementan y evalúan es trascendental, aún más ante el escenario de democratización y descentralización por el que atraviesan municipios y, para el caso del Distrito Federal, sus delegaciones políticas.

### **B. Pregunta de estudio e hipótesis a contrastar**

En la actualidad no es osado afirmar que la garantía de seguridad pública es la principal obligación que el Estado tiene para con sus gobernados.<sup>3</sup> En el contexto mexicano el anterior aserto tiene vigencia plena. De acuerdo con su Código Político y las normas de él derivadas, corresponde a los órdenes de gobierno que integran la República brindar a sus ciudadanos los niveles de seguridad necesarios para la protección de sus vidas y pertenencias.

Existe una infinidad de formas de abordar el problema y su tratamiento. Este trabajo se enfoca en los espacios locales, sin que ello sea óbice para tomar en cuenta las relaciones que se dan entre los diferentes niveles de gobierno que integran la República Mexicana.

¿Por qué centrar el estudio en gobiernos locales? La razón es sencilla: al ser los municipios y, para el caso del Distrito Federal, las delegaciones políticas, quienes más cerca se encuentran del ciudadano, son los que mejor conocen las demandas y necesidades de sus pobladores y, por ende, quienes mejores respuestas pueden brindar a ellas.<sup>4</sup> Sin embargo, para el caso de la seguridad pública, el anterior supuesto parece no aplicar. El gobierno local mexicano se ha visto imposibilitado para otorgar niveles aceptables de este servicio a su población.

---

<sup>3</sup> FAVELA Gavia, A., “La Seguridad Pública en México de cara al año 2000, en *Bien Común y Gobierno*, Septiembre de 1999, pág. 1.

<sup>4</sup> Para ahondar más en estas cuestiones puede consultarse a: CABRERO Mendoza, E. et. al., “Claroscuros del Nuevo Federalismo Mexicano. Estrategias en la Descentralización Federal, y Capacidades en la Gestión Local” en *Gestión y Política Pública*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, FAGUET, J. *Does Decentralization Increase Government Responsiveness to Local Needs? Decentralization and Public Investment in Bolivia*, Discussion Paper 999, London: Centre for Economic Performance, 2000, LITVACK, J., Ahmad, J., y Bird R., *Rethinking Decentralization in Developing Countries*, World Bank Sector Studies Series. Washington D.C.: World Bank, 1998 y NICKSON, R., *Local Government in Latin America*, Boulder: L. Rienner Publishers, 1995.

Por las razones expuestas, es importante analizar las cuestiones que originan que los espacios de gobierno local se hallen incapaces para cumplir cabalmente con la obligación de proveer un mínimo de seguridad pública a sus gobernados. El propósito de esta investigación consiste en descifrar las razones a las que puede atribuirse el éxito o fracaso de las políticas o programas en materia de seguridad pública en estos espacios.

Es pertinente señalar que no se ha pasado por alto que la provisión de la seguridad pública no es tarea única de los gobiernos locales, sino que es una labor conjunta que atañe además a los gobiernos federal y de las entidades federativas. Sin embargo, tanto en el ámbito del discurso público como en el académico, el papel que en la materia se ha reconocido a Municipios y Delegaciones Políticas (para el caso del Distrito Federal) es insuficiente.

Esta investigación busca descubrir cuáles son los problemas que enfrentan los espacios de gobierno locales en el diseño e implementación de las políticas en materia de seguridad pública. Para ello, la hipótesis general que busca ser contrastada supone que las limitantes institucionales que padecen los gobiernos locales trae como consecuencia que el diseño e implementación de los programas y políticas de seguridad pública no arrojen los resultados debidos, al carecerse de los elementos necesarios para otorgar eficientemente el servicio público en comento.

Para fines de análisis, la hipótesis general fue descompuesta en cinco partes lógicas o hipótesis secundarias, añadiendo una más al final de la investigación, mismas que a continuación se señalan:

- 1) Las autoridades locales carecen de las atribuciones y recursos necesarios para atacar el problema de la inseguridad pública.
- 2) El vínculo que existe entre las fuerzas de seguridad pública que operan en los gobiernos locales y las respectivas autoridades no es el adecuado.
- 3) Los mecanismos de RIG's que privan en la relación Gobierno Federal- Entidades Federativas- Gobiernos Locales son inadecuados para que estas últimas atiendan de mejor manera la cuestión de la inseguridad pública en sus respectivas jurisdicciones.
- 4) La participación ciudadana no es integrada adecuadamente en el diseño e implementación de políticas públicas en la materia.
- 5) La ausencia de mecanismos eficientes de profesionalización limita la prestación adecuada del servicio por parte de los servidores públicos respectivos.
- 6) Las pocas facultades en materia de seguridad pública con que cuentan las autoridades locales impiden un tratamiento adecuado a la problemática.

### **C. Universo de estudio**

El alcance y restricciones en la prestación de la seguridad pública en los distintos órdenes de gobiernos se encuentra regulado, en primera instancia, en la Constitución Nacional, específicamente en sus artículos 21, 115 y, para el caso del

Distrito Federal, 122. Aunque bajo una interpretación amplia, los gobiernos locales podrían erigirse como entes capaces de proveer seguridad pública en todos los ámbitos, mediante una coordinación con los cuerpos policiacos de los otros órdenes de gobiernos, su labor se ha circunscrito al diseño e implementación de políticas preventivas en la materia, es decir, acciones encaminadas al mantenimiento del orden público y la detención de criminales cuando son encontrados en flagrancia.

La regulación secundaria señala de manera expresa que los departamentos de policía locales se encuentran impedidos a realizar labores de persecución de los delitos, salvo que se encuentren apoyando al Ministerio Público sea federal o estatal. En suma, la prestación integral de la seguridad pública se encuentra centralizada en los órdenes de gobierno federal y subnacional.

De una interpretación amplia al artículo 21 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, que señala que la garantía de seguridad pública debe ser proveída por la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, puede desprenderse que cada uno de estos órdenes de gobierno, en el nivel de su competencia, está obligado a proporcionar un nivel mínimo de protección al ciudadano.

Ante esto, en las últimas décadas, los gobiernos locales han comenzado a responsabilizarse de la seguridad pública en sus espacios de actuación, ello a través del diseño e implementación conjunta de políticas públicas en la materia. La coordinación y cooperación entre los gobiernos locales y demás órdenes de gobierno beneficia a la ciudadanía. Sin embargo, su éxito requiere de una

ingeniería institucional sólida que establezca reglas mínimas de comportamiento entre los actores involucrados en la prestación de los servicios de seguridad pública. Asimismo, es viable incluir dentro de estas políticas a la ciudadanía, ya que es ésta quien mejor conoce la problemática de la localidad y a quien más le interesa reducir la criminalidad en sus calles.<sup>5</sup>

Esta investigación toma como unidades de análisis dos Delegaciones Políticas del Distrito Federal, por considerar que aunque en los últimos tiempos su capacidad de gestión ha aumentado, aun no logran convertirse en espacios de gobierno en donde se perciban mejores niveles de seguridad pública.

Las fuerzas encargadas de mantener el orden en la Ciudad de México se encuentran centralizadas en manos de los gobiernos Federal y del Distrito Federal. Así pues, las atribuciones que en la materia tienen las delegaciones políticas son reducidas, ya que contrario a lo que ocurre con los municipios que integran la República Mexicana, éstas no pueden contar con policía propia, ni pueden establecer las políticas generales de seguridad.

Desde el año 2000, las autoridades delegacionales en el Distrito Federal son electas democráticamente, lo que implica que los servidores públicos tengan que rendir cuentas a los ciudadanos sobre los bienes y servicios públicos que demandan. No obstante ello, estos gobiernos aun se encuentran supeditados a los recursos y políticas públicas que diseñan los gobiernos central y subnacional. Ello

---

<sup>3</sup> Al respecto puede consultarse World Bank, *Local Government Capacity in Colombia: Beyond Technical Assistance*, a World Bank Country Study, Washington D.C.: World Bank, 1995, World Bank, *World Development Report*, Washington D.C.: World Bank, 1997, World Bank, *World Development Report*, Washington D.C.: World Bank, 2000 y ZICCARDI, A., *Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1998.

no ha resultado impedimento para que el ciudadano exija a los gobiernos de las demarcaciones territoriales la dotación de un mínimo de seguridad pública. Ante ello, los gobiernos de las demarcaciones han tenido que intervenir con recursos e infraestructura propia para intentar reducir los elevados índices de criminalidad que azotan el Distrito Federal.

#### ***D. Breve explicación de la metodología***

Aunque la metodología utilizada para contrastar empíricamente la hipótesis general y cada una de sus partes lógicas es desarrollada en extenso en el segundo capítulo de este trabajo, es pertinente brindar una pequeña explicación sobre la misma.

Para contrastar las hipótesis planteadas se decidió utilizar la metodología que proporcionan los estudios de caso, utilizando dos unidades de análisis, en cada una de ellas, la recolección de datos consideró la información sustantiva (vinculada directamente a la problemática del caso) y la complementaria (que proporcione un marco de referencia) a fin de categorizar las fuentes de información.

En el desarrollo del trabajo de investigación y siguiendo lo sugerido por Nava,<sup>6</sup> se utilizaron cuatro fuentes principales de información para la elaboración de la tesis

---

<sup>6</sup> Véase NAVA Campos, G., “Los estudios de caso en la enseñanza de gerencia pública: uso y preparación”, en Enrique Cabrero y Gabriela Nava Campos (coordinadores), *Gerencia pública municipal, conceptos básicos y estudios de caso*, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa-CIDE, México, 2000, Pp. 91 - 138.

doctoral: documentación, archivos, observación directa y, especialmente, entrevistas.

La documentación comprendió básicamente reportes, documentos administrativos, estudios formales y evaluaciones. Su utilidad específica radicó en su capacidad para auxiliar en el conocimiento de las organizaciones y el fenómeno estudiados, su historia y contexto, para contribuir a recrear determinadas situaciones de caso, y auxiliar en el conocimiento de la historia y contexto de la organización y el tema; así como, en la definición de aspectos más operativos de los mismos.

Los archivos revisados contenían información tales como registros de servicio, organizacionales, de programas, de personal, encuestas, listados, diagramas y organigramas, que de una u otra forma daban cuenta de los esfuerzos realizados por los gobiernos mexicanos para tratar el tema de la inseguridad. De manera similar a la documentación, los archivos auxiliaron a tener una mejor idea del contexto e historia del problema a estudiar.

La observación directa es una de las fuentes que permiten recrear con mayor viveza diversas situaciones del caso. La información obtenida por este medio permite describir los comportamientos y procesos de la organización y sus integrantes, así como el medio ambiente en que operan.

Asimismo, se partió del supuesto de que un buen estudio de caso debía alimentarse de la información obtenida en entrevistas con los personajes involucrados en la experiencia que se quería describir. Fue de la mayor importancia la identificación y ubicación de los actores principales, quienes, es necesario señalarlo, apoyaron en todo momento el desarrollo de la investigación.

Previo a la realización del estudio de campo y utilizando el esquema preliminar del caso como guía, se realizó una pequeña investigación sobre los espacios locales bajo estudio; así como, de lo señalado por la literatura académica, para generar una idea del área, ambiente y actividades de los espacios locales prestando servicios de seguridad pública. Este acercamiento facilitó la recopilación de datos sobre asuntos y personalidades, lo que permitió identificar las principales fuentes de poder en los mismos (internos y externos).

El proceso de la entrevista se abocó en la reconstrucción de los hechos tal como ocurrieron; así como, el relato de las opiniones de los diversos actores y la racionalidad de sus acciones. Con el propósito de validar la información por esta vía recabada, su autor trianguló la información obtenida de las diversas fuentes consultadas, generándose con ello una buena dosis de confianza respecto de los resultados obtenidos.

Los estudios de caso son adecuados para aplicarse al análisis de la seguridad pública local, ya que la falta de información existente, las especificidades propias de cada localidad y la diversidad de evidencia harían muy difícil analizar el problema con otro tipo de metodología, toda vez que cada espacio local percibe el problema de manera diferente y cada uno aplica políticas públicas peculiares. No se pasa por alto que, por las anteriores consideraciones, este análisis es en gran parte exploratorio y por ello mismo perfeccionable mediante investigaciones posteriores.

Así pues, se realizó un estudio de caso múltiple tomando como unidades de análisis dos Delegaciones Políticas del Distrito Federal, las cuales se rigen bajo el

mismo marco institucional, pero cuentan con condiciones contextuales disímiles y en donde el uso de la metodología permite sugerir conclusiones adecuadas que pueden ser contrastadas con otros estudios.<sup>7</sup> Cabe tener en mente que este análisis busca sentar las bases para el entendimiento del problema en las otras 14 demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

### ***E. Limitantes de la Investigación***

Como se observa, ésta investigación no pretende medir niveles de criminalidad en los gobiernos locales mexicanos, sino por el contrario, examinar cuáles son los problemas a que estos espacios se enfrentan a la hora de diseñar e implementar sus respectivas políticas de seguridad pública, evaluando los resultados que sobre el particular han arrojado.

Aunque en el nivel federal México cuenta con una arquitectura institucional sólida en materia de transparencia y acceso a la información pública, en los gobiernos locales, el acceso a la información gubernamental es aún deficiente y los datos obtenidos, la mayoría de las veces, provienen de actores políticos con intereses particulares y visiones al respecto diferentes. Por otra parte, cada uno de los informantes se encuentra inmerso dentro de la cuestión en estudio, lo que puede originar comentarios parciales. Sin embargo, en la medida en que fue posible la triangulación de la información, dicho obstáculo quedo superado.

---

<sup>7</sup> Para mayor detalle véase YIN, R., “The Abridged Version of Case Study Research”, en L. Bickman & R. Debra (eds.), *Handbook of Applied Social Research Methods*, 1999.

La existencia de 16 Delegaciones Políticas en el Distrito Federal y el hecho de haberse tomado sólo dos unidades de análisis podría llevar a suponer que la falta de generalización en el estudio es patente. Sin embargo, esta investigación explicita la metodología utilizada, logrando con ello que los resultados puedan ser replicados por estudios ulteriores.

### ***F. Conclusiones y Recomendaciones de Política Pública***

Antes de 1997, las autoridades del Distrito Federal (Jefe de Gobierno y jefes delegacionales) eran designadas por el Presidente de la República, por lo que era a éste a quien se le rendía cuentas y no a la ciudadanía, la cual carecía de mecanismos como elecciones periódicas para premiar o castigar a sus autoridades locales. Así pues, aunque hoy en día este escenario ha cambiado muchos de los vicios del *ancien régime* prevalecen al interior del gobierno de la ciudad y sus demarcaciones, sin que se haya logrado que las delegaciones políticas se constituyan en órdenes de gobierno capaces de otorgar respuesta pronta y expedita a las demandas ciudadanas. 8

Como se ha señalado, se incluyó otra hipótesis secundaria al grupo inicial. Su inclusión se fundamenta en los hallazgos que el trabajo de campo y la propia literatura arrojaron sobre el particular, toda vez que en razón de la composición jurídico-política del Distrito Federal, las atribuciones de las delegaciones políticas son escasas ante el aumento de la criminalidad.

Los resultados alcanzados permitieron elaborar posibles soluciones al problema de la inseguridad en los gobiernos en estudio. De manera general, las conclusiones que se desprendieron del análisis sugieren que, en contraste con lo que se señala con frecuencia en los medios de comunicación y en la retórica pública, el fracaso de los gobiernos locales en brindar mayor seguridad pública no se debe a una falta de interés de parte de los servidores públicos encargados de la prestación del servicio. Al contrario, después de haber estudiado los procesos de identificación, planeación, implementación y evaluación de las políticas de seguridad pública, es posible dirigir la atención a los siguientes problemas institucionales:

- Las RIG's que operan al interior del gobierno delegacional son inadecuadas; ello, por la existencia de una normatividad que inhibe la participación entre los diferentes ámbitos de gobierno, ya que dichos espacios se encuentran supeditados a las políticas públicas formuladas por los gobiernos de la Federación y del Distrito Federal.
- El centralismo que priva al interior del Gobierno del Distrito Federal y que se expresa en el mando de los cuerpos policiacos a cargo de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) origina que las delegaciones políticas vean muy difícil articular sus relaciones con los cuerpos policiacos que actúan en sus demarcaciones.

---

<sup>8</sup> MARVÁN Laborde, I., *Del Gobierno Representativo de las Delegaciones Políticas en la Ciudad de México*, Centro de Investigación y Docencia Económicas A. C., Documento de Trabajo, EP-97, 2000.

- Si bien es cierto que en el ámbito electoral el Distrito Federal y sus delegaciones han avanzado, también lo es que en estos gobiernos su reforma administrativa no ha logrado el mismo nivel de avance, siendo lo anterior un punto importante para el eficiente uso y destino de los recursos públicos.
- Los recursos que las delegaciones políticas tienen a su cargo en materia de seguridad pública son insuficientes, por lo que éstas tienen que transferir recursos de otros programas para atender el problema.
- Los mecanismos existentes de participación ciudadana y la visión que de ella tienen las autoridades impiden que la sociedad pueda coadyuvar en la prevención del delito, con lo que el Distrito Federal y sus demarcaciones están desperdiciando un recurso valioso que podría reducir la cultura de la violencia y la criminalidad que se ha desarrollado en partes importantes del territorio de la ciudad.

Así pues, del análisis realizado, *grosso modo* se sugieren, para mejorar los servicios de seguridad pública en el Distrito Federal, las siguientes recomendaciones de política, mismas que se desarrollan en extenso en el capítulo respectivo de esta investigación:

- Descentralización de la policía hacia las autoridades delegacionales, otorgándole a estos gobiernos las facultades y recursos necesarios para su correcto funcionamiento.
- Aumento en los recursos técnicos, financieros y humanos de las delegaciones políticas y cuerpos policiacos.

- Profesionalización de la policía del Distrito Federal y sus demarcaciones.
- Reorganización de las dependencias encargadas de la prestación del servicio, tanto a nivel Distrito Federal como de las demarcaciones territoriales.
- Inclusión más efectiva de la ciudadanía en los asuntos de seguridad pública.

Como se observa, las recomendaciones no sugieren nada nuevo que académicos, actores gubernamentales y sociedad civil no hayan señalado ya. No obstante ello, los factores reales de poder en la ciudad no han logrado ponerse de acuerdo en la forma y términos de la reforma política en el Distrito Federal.

### ***G. Estructura general de la investigación***

A efecto de ilustrar los asertos aquí vertidos, este trabajo se dividió en los siguientes apartados: Después de esta breve introducción, el capítulo 1 aborda la metodología utilizada. En él se describen y explican las preguntas de investigación y por qué se estudian; asimismo, se da cuenta sobre la metodología empleada y las razones que orillaron a su uso, analizándose la literatura que sobre el tema se ha escrito.

En el capítulo 2 se desarrolla el marco teórico que servirá como eje analítico de la reflexión a desarrollar en esta investigación. Se consideró que el enfoque neoinstitucional es el que mejor cumple con lo anterior; ello, por estar éste

interesado en los procesos políticos y administrativos que determinan el funcionamiento de los gobiernos.

Mientras tanto, en el capítulo 3 se desarrollan los siguientes temas: i) atribuciones y recursos de los gobiernos locales en la prestación de la seguridad pública; ii) mecanismos de comunicación entre autoridades policiales y gobiernos; iii) Relaciones Intergubernamentales; iv) seguridad pública en gobiernos locales; v) participación ciudadana, y; vi) profesionalización de la administración pública.

En el capítulo 4 se desarrollan los estudios de caso, tomando como unidades de análisis dos demarcaciones territoriales en el Distrito Federal (Gustavo A. Madero y Álvaro Obregón), realizándose un análisis detallado sobre ambos gobiernos, mismo que señala cuáles fueron las cuestiones abordadas y cual fue el resultado que se obtuvo después del trabajo de campo.

En las Conclusiones, se realiza una valoración de los resultados obtenidos durante el proceso de investigación, enfatizando la correspondencia entre la propuesta teórico-metodológica planteada en los capítulos 1 y 2, y; los resultados del análisis de los estudios de caso. Finalmente, se agregan algunas reflexiones en torno a la utilidad práctica de la propuesta referida y la agenda de trabajo a considerar en un esquema de relaciones intergubernamentales más eficiente; así como, algunas recomendaciones de política pública que se desprenden del análisis.

## **CAPÍTULO 1**

### **LOS ESTUDIOS DE CASO COMO OPCIÓN EN EL ANÁLISIS DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN GOBIERNOS LOCALES**

#### **1.1. *Introducción***

El propósito de este apartado es presentar una breve reflexión sobre las consideraciones teóricas sobre la metodología aplicable a los estudios de caso, en tanto herramienta capaz de ordenar y presentar información de trabajos cualitativos. Algunos puntos que se abordan son la historia y el surgimiento del método (sin profundizar en ello), las diversas definiciones que se dan, cuestiones como la validez y la confiabilidad, así como las ventajas y dificultades que entraña su uso. Posteriormente, se justifica el uso de la metodología y la aplicación de los aspectos teóricos-metodológicos planteados, para la investigación sobre la seguridad pública.

#### **1.2. *Antecedentes***

Usualmente los individuos discrepan acerca de la lección que debe ser aprendida de determinada experiencia histórica, pero aun si concuerdan, no les es sencillo ponerse de acuerdo en la aplicación de esta lección a una nueva situación. La estrategia de estudio de caso puede arrojar luz sobre estos asuntos. La literatura académica ha logrado ponerse de acuerdo en considerar que el término “estudio

de caso” tiene su origen en la investigación médica y psicológica donde se utiliza para denominar el análisis minucioso de un proceso individual que explica la dinámica y la patología de una enfermedad. Este método supone que es posible conocer un fenómeno partiendo de la explicación intensiva de un caso.<sup>9</sup>

El origen del término “estudio de caso” es similar a “historia de caso” en estudios clínicos como la psicología o la medicina. Sin embargo, el método de caso en sociología que es llamado “estudio de caso” o “estudio monográfico”, muestra un hecho tomado de un grupo de casos particulares para propósitos de la investigación sociológica. La característica del estudio de caso son: el análisis de uno o más casos particulares y el examen a fondo del caso en cuestión.<sup>10</sup>

En torno a la historia de este método, es posible sugerir que éste es una de las herramientas más utilizadas para describir y explicar la vida social. Al respecto, Pauline Young sugiere que fue Herbert Spencer el primer sociólogo que aplicar tal metodología.<sup>11</sup>

Asimismo, señalan Joe Feagin, Anthony Orum y G. Sjoberg, que Max Weber empleo el método en su clásica obra *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Este autor analizó, sobre la base de registros históricos las relaciones del protestantismo con el surgimiento del capitalismo. Examinando el trabajo de Max Weber encontramos que no sólo consideró la actividad económica en

---

<sup>9</sup> BECKER, H., “Observación y estudios de caso sociales”, en David Sills (director), *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, t. 7, Madrid, Aguilar, 1979, pp. 384-389.

<sup>10</sup> HAMEL, J., “The Case Method in Sociology. New Theoretical and Methodological Issues”, *Current Sociology*, no. 40, 1992, pp. 1-7.

<sup>11</sup> YOUNG, P. V., *Scientific Social Surveys and Research. An Introduction to the Background, Content, Methods, and Analysis of Social Studies*, Nueva York, Prentice Hall, 1939, p. 271.

Occidente, sino que estudió el problema desde un a perspectiva comparativa, incluyendo la India, China y otros lugares<sup>12</sup>.

De acuerdo con Feagin, Orum y Sjoberg, en la sociología contemporánea el estudio de caso ha sido utilizado por autores como Robert Merton, quien examinó el problema de las relaciones entre el puritanismo y el desarrollo de la ciencia en Inglaterra. Por su parte, Immanuel Wallerstein revisó los orígenes del capitalismo en Occidente utilizando el mismo método.<sup>13</sup> Sin embargo, es la Escuela de Chicago quien por primera vez favoreció el auge del uso del estudio de caso como método de análisis de los fenómenos sociales. Algunos ejemplos de los trabajos producidos en esta tradición son *The Hobo*, de Nels Anderson (1927), *The Ghetto*, de Louis Wirth (1928), así como los análisis de Ernest Burgess sobre los patrones especiales de la ciudad de Chicago<sup>14</sup>.

Los estudios de caso son útiles en todas las etapas del proceso de construcción teórica, comenzando con la formación de hipótesis y abarcando hasta la evaluación rigurosa de éstas vía “el caso de estudio crucial”.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> FEAGIN, J., A. M. Orum y G. Sjoberg (eds.), *A Case for Case Study*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1991, p. 40.

<sup>13</sup> Idem, p. 40.

<sup>14</sup> Idem, p. 44.

<sup>15</sup> Sobre el particular puede revisarse a GEORGE, A. y T. J. McKeown, “Case Studies and Theories of Organizational Decision Making”, en *Advances in Information Processing in Organizations*, Greenwich, Conn., JAI Press, 1985.

### **1.3. De las lecciones históricas a la teoría. Una aproximación a los estudios de caso**

Existen diferentes interpretaciones en torno a lo que debería considerarse un estudio de caso. Así pues, para Feagin, Orum y Sjoberg los estudios de caso pueden considerarse como:

Una multifacética investigación a fondo de un fenómeno social por medio de métodos cualitativos de investigación. El estudio se realiza minuciosamente y a menudo se basa en varias fuentes. El fenómeno social analizado puede ser una organización, puede ser un rol, puede ser una ciudad o puede ser un grupo de personas. El estudio de caso suele considerarse como instancia de un fenómeno, como una parte de un amplio grupo de instancias paralelas.<sup>16</sup>

Por dejar a un lado muchos de sus componentes, indudablemente ésta es una aproximación muy general de lo que es un estudio de caso; además, sólo contempla la utilización de métodos cualitativos.

Como bien apunta Yin, la metodología propia de los estudios de caso no se basa solamente en un tipo particular de evidencia. Los estudios de caso pueden realizarse indistintamente a partir de evidencia cuantitativa y cualitativa, tampoco implican el uso de un método específico de recolección de datos. Un estudio de caso es una estrategia de investigación ligada a un experimento, historia o simulación, que debe ser considerada como una alternativa a otras estrategias de investigación.

---

<sup>16</sup> Idem, p. 2.

Para este autor, los estudios de caso, en tanto estrategia de investigación o metodología, intentan examinar un fenómeno contemporáneo en su contexto real, especialmente cuando los límites entre el fenómeno y su contexto no están perfectamente definidos.<sup>17</sup> Los experimentos difieren de los estudios de caso en cuanto a que aquellos deliberadamente separan el fenómeno del contexto.

Para entender la diferencia existente entre los experimentos y los estudios de caso, Yin sugiere tener en cuenta los siguientes aspectos:<sup>18</sup>

1. Existen diferentes tipos de estudio de caso: exploratorio, descriptivo y explicativo.
2. Las diferentes preguntas de investigación son opuestas al resto de las preguntas planteadas por las estrategias alternativas: se buscan explicaciones en vez de cuestiones relacionadas con el incidente.
3. El diseño específico de los estudios de caso: debido a que el contexto es parte del estudio siempre habrá demasiadas variables respecto a la cantidad de observaciones.

Para ahondar más en la cuestión, Pauline V. Young<sup>19</sup> sugiere que un estudio de caso pretende describir cualquier fase o proceso de la vida entera de una unidad en sus diversas interrelaciones de su escenario cultural, ya sea que esa unidad sea una persona, una familia, un grupo social, una institución social, una comunidad o una nación.

---

<sup>17</sup> Sobre el particular puede revisarse a Yin, R. K., “The Case Study Crisis: Some Answers”, en *Administrative Science Quarterly*, número 26, 1981.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> YOUNG, P. V., *Interviewing in social work: a sociological analysis*, McGraw-Hill book company, inc., Nueva York, 1935, p. 273.

Cuando la unidad de estudio es una comunidad, sus instituciones sociales y sus miembros se convierten en las situaciones del caso o factores del mismo, porque se está estudiando la significación o el efecto de cada uno dependiendo de sus relaciones con los otros factores dentro de la unidad total.

Si bien Young señala algunos de los principios mencionados en los trabajos de Feagin, Orum y Sjoberg, también incorpora un elemento muy importante, que es la unidad de análisis como el eje en torno al cual girará la investigación. Esta unidad puede tomar varias formas, pero siempre estará en estrecha relación con el resto de los componentes de lo que consideramos un caso.

La metodología de los estudios de caso permite aglutinar en una sola, los aportes que proporcionan los métodos experimental, estadístico y comparativo, para el establecimiento de proposiciones empíricas generales.

La estrategia de los estudios de caso toma dos elementos básicos de los métodos experimental y comparativo, a saber: el establecimiento de relaciones empíricas generales entre dos o más variables y el mantenimiento de estas *otras* variables como constantes. Por su parte, los estudios de caso se diferencian del método estadístico solamente en un aspecto: el número de casos con los cuales trabaja es demasiado pequeño para permitir un control sistemático vía las correlaciones parciales.

Una característica fundamental de la estrategia de estudios de caso es que la misma puede ser utilizada cuando el número disponible de unidades de análisis es tan pequeña que la tabulación cruzada no es posible. Es importante tener en

cuenta que el método comparativo no es equivalente al método experimental, sino sólo un sustituto imperfecto.

De tal suerte, puede señalarse que los estudios de caso pueden ser concebidos como una estrategia de investigación que comprende todos los métodos con la lógica de la incorporación en el diseño de aproximaciones específicas para la recolección de datos y el análisis de estos.<sup>20</sup>

Lo anterior hace hincapié en que el estudio de caso no es una técnica determinada, es una forma de organizar datos sociales, sin perder el carácter unitario del objeto social que se está estudiando, es decir, es un enfoque que ve cualquier unidad social como un todo. A mayor abundamiento:

El método de estudio de caso no es una técnica particular para conseguir datos (como en la entrevista), sino una manera de organizar estos con base en alguna unidad escogida, como puede ser la historia de vida del individuo, la historia del grupo o algún proceso social delimitado. Se pueden emplear todas las técnicas que utilice otro modo de organización: entrevistas intensivas, cuestionarios, historias personales, documentos, informes de casos hechos por otras personas, cartas, etc. La conservación del carácter unitario del caso viene ayudada por la amplitud de los datos reunidos y los niveles de casos que se añaden, por el empleo de índices y tipologías y por el hincapié que se hace de la interacción dentro de una dimensión del tiempo.<sup>21</sup>

Siguiendo al politólogo holandés Arend Lijphart es posible distinguir entre seis tipos de estudios de caso, los cuales pueden ser elegidos debido a un interés *per*

---

<sup>20</sup> YIN, R, *Case Study Research. Design and Methods*, Applied Social Research Methods Series, vol. 5, Thousand Oaks, Sage Publications, 1994, p. 13

<sup>21</sup> GOODE, W. y P. Hatt, *Métodos de investigación social*, Trillas, México, 1976, p. 415.

se o a un interés teórico. Los tipos ateórico e interpretativo pertenecen a la segunda categoría.<sup>22</sup>

- a) Caso de estudio ateórico. Casos de estudio único, de tipo descriptivo, no guiados por generalizaciones establecidas ni hipotéticas, sin el deseo de obtener resultados generales. El valor teórico de esta clase de casos es mínimo, pero no por esto dejan de ser útiles.
- b) Caso de estudio interpretativo. Al igual que los casos ateóricos, los interpretativos no buscan llegar a conclusiones generales no aportar elementos teóricos, pero difieren de ellos en cuanto a que hacen un uso explícito de proposiciones teóricas establecidas. La generalización es aplicada a un caso específico con la intención de arrojar luz sobre el caso. Esta clase de casos son comunes en las ciencias aplicadas. Su valor en términos de construcción teórica es mínimo.

Los tipos restantes son elegidos con el propósito explícito de desarrollar, ampliar o perfeccionar la teoría existente.

- c) Caso de estudio generador de hipótesis. Comienzan con una hipótesis imprecisa y pretenden formular una hipótesis definitiva que posteriormente será puesta a prueba en múltiples casos. Su fin ulterior consiste en desarrollar generalizaciones teóricas en áreas que carecen de una teoría explícita.
- d) Caso de estudio confirmador de teoría. Consiste en analizar casos en el marco de generalizaciones establecidas. El conocimiento previo estaba

---

<sup>22</sup> Véase LIJPHART A., "Comparative Politics and the Comparative Method", *American Political Science*

limitado a una única variable o a ninguna de las variables que la nueva proposición relaciona. El caso de estudio es una prueba para la proposición, si se confirma la teoría se verá fortalecida.

- e) Caso de estudio refutador de teoría. Análogo al anterior pero no confirma la teoría, así que la debilita.
- f) Caso de estudio atípico. Casos que de antemano se sabe que no encajan en la teoría; son seleccionados para estudiar su carácter atípico, es decir, para buscar variables adicionales que no están presentes en el resto de los casos analizados para con ello refinar las definiciones y la teoría.

El caso atípico, así como el confirmador y refutador son propios de análisis de tipo comparativo.

Esta no es la única tipología existente, por ejemplo, Harry Eckstein<sup>23</sup> distingue diferentes tipos de estudios de caso y asigna un uso específico a cada uno de estos, a saber:

1. El caso disciplinario-configurado emplea hipótesis generales disponibles (tanto en forma de leyes generales como declaraciones probabilísticas) para explicar los resultados de un caso particular. Este tipo de enfoque describe y analiza el caso en función de las variables teóricas generales.
2. El caso ideográfico-configurado. Se trata de estudios de un único caso, realizados como meros análisis configurativos e ideográficos y, como tales, irrepetibles, irrefutables, e insensibles a la lógica “científica” de la inferencia causal. Es incuestionable que los estudios puramente interpretativos, en

---

*Review*, 65, Septiembre, 1971.

especial cuando se conducen sin rigor metodológico, no ofrecen demasiadas claves para la investigación empírica.

3. El caso de estudio heurístico, el cual va más allá del esfuerzo explicativo del primer tipo. Se utiliza como medio para identificar nuevos problemas, proponer soluciones teóricas y formular relaciones causales potencialmente generalizables (que no eran obvias). Este tipo de estudio de caso es útil para aprender más acerca de la complejidad del problema estudiado; para desarrollar los marcos explicativos existentes, y; para refinar y elaborar la teoría disponible empleada por el investigador para proveer una explicación del caso examinado.

El caso heurístico puede ser parte de un enfoque tipo “bloque de edificio” en la construcción y desarrollo de la teoría. Una serie de casos de estudio heurísticos o una comparación simultánea de dos o más casos (si cada uno comprende un ejemplo de la misma clase de eventos) puede ser una buena estrategia de investigación para el desarrollo de la teoría.

4. El estudio de caso de tipo “prueba plausible”. El investigador emplea esta estrategia en una etapa preliminar de la investigación antes de emprender una evaluación rigurosa de alguna hipótesis general. El propósito de la “prueba plausible” es permitir que el investigador juzgue cuando la validez potencial de esas hipótesis es suficientemente grande para garantizar, a partir de ellas, la evaluación de hipótesis de mayor envergadura.

---

<sup>23</sup> Para ahondar en el tema puede consultarse a GEORGE, A. y T. J. McKeown, *op. cit.*

Es importante señalar que la contribución al desarrollo teórico es potenciada aún en ausencia de investigación complementaria que provea una evaluación más rigurosa de las hipótesis generales en cuestión.

5. Caso de estudio crucial. Es posible que un solo estudio de caso, si es seleccionado estratégicamente y apropiadamente llevado a cabo, invalide o confirme una teoría: un estudio de caso *per se* es capaz (al menos en principio) de proveer una evaluación de hipótesis rigurosa y decisiva. Este tipo de estrategia debe ajustar casi a la perfección con la teoría existe pero no en otra regla o teoría. De cumplirse este criterio, el estudio cumple la función de un experimento bien diseñado. La teoría existente es evaluada: si la teoría es efectiva, la predicción que haga ésta acerca del caso debe cumplirse.

Robert Yin también precisa su propia tipología, para él existen cuatro tipos de diseño, a saber:

- a) Estudio de caso sencillo, diseño holístico (una unidad de análisis);
- b) caso sencillo, diseño “incrustado” (múltiples unidades de análisis);
- c) múltiples casos, diseño holístico, y;
- d) múltiples casos, diseño “incrustado”.

Una primera distinción en el diseño de los estudios de caso es entre simple y múltiple. Esta propuesta es útil para ubicar el caso que se pretende estudiar; la clave está sin duda en la pregunta de investigación que se haga para decidir qué unidad de análisis se utilizará; además, si es suficiente el estudio de un caso o sería pertinente analizar varios.

Yin no da una respuesta clara al respecto, ya que no abunda en la diferencia entre *unidad de análisis* y *unidad de observación*. Por eso, sólo rescatamos la propuesta metodológica, pero no como la única que existe, sino para enfatizar que se puede utilizar al mismo tiempo que otras.

En los estudios de caso *holísticos*, el caso es crítico y revelador; generado para confirmar, retar o extender una teoría o hipótesis. Asimismo, pueden documentar una situación o evento único (un individuo con una enfermedad extraña, un producto que incrementa estratosféricamente sus ventas en un periodo relativamente corto; un sistema social que se transforma radicalmente, una invasión bélica sorpresiva, entre otros).

El caso es evaluado de manera completa y profunda de acuerdo con el planteamiento del problema. Por ejemplo, una institución educativa con un crecimiento vertiginoso (de 90 a 1,500 alumnos en solamente cinco años) que pasó de ser una organización con estándares académicos bajos y una imagen sumamente negativa en la localidad, a constituirse en una institución con estándares elevados y una imagen completamente favorable. El análisis abarcaría diversos rubros tales como sus antecedentes, el clima y la cultura organizacional, los sistemas y programas de mejora, el estilo administrativo, la productividad, la estructura funcional, etc. Lo importante es descubrir las razones de tal éxito.

Por su parte, en los estudios de caso con unidades *incrustadas*, la “gran unidad” es segmentada en varias unidades (o subunidades), de las cuales se seleccionan algunas para ser analizadas con amplitud y profundidad.

El riesgo de los estudios con unidades incrustadas es que el investigador “pierda de vista” la naturaleza entera del caso, al enfocarse en una problemática más local (o departamental, como en el ejemplo).

Por lo que hace a los estudios de caso múltiples, el proceso para cada caso se “repite” en los demás. La revisión de los casos es similar (se consideran las mismas variables o aspectos, al igual que los instrumentos para recolectar los datos y el proceso en general, aunque puede haber variantes). Por ejemplo, varios hospitales, escuelas o enfermos con características equivalentes.

Siguiendo a Yin, este tipo de análisis son diseños más “robustos” y poseen mayor validez. A veces se eligen casos significativos, lo que en términos prácticos resulta muy difícil, ya que encontrar varios casos que compartan similitudes es complicado. Es importante remarcar que cada caso deberá servir a un propósito específico dentro del alcance total.

Asimismo, es necesario insistir que el conocimiento generado por los diversos casos *no* es aditivo (los casos *no* son como entrevistados en una encuesta o *survey*). En este sentido, la lógica de replicar casos es muy parecida a la de los experimentos. Reproducimos algunos casos con condiciones similares y otros se replican modificando ciertos elementos. Por ejemplo, un par de hospitales parecidos en ciertos indicadores y características (número de camas, personal, especialidades, estilo administrativo, antigüedad, u otras características); luego, un hospital con menos camas y una nómina más pequeña; posteriormente, un hospital equivalente a los dos primeros, pero con otro estilo administrativo o

antigüedad diferente; más adelante, un hospital especializado en cierto tipo de servicios, etcétera.

Cada caso se selecciona cuidadosamente, de tal modo que se analice el planteamiento del problema, que una vez más, actúa como la guía durante toda la investigación. Si se aplica para obtener casos similares, es importante y necesario desarrollar un marco teórico, el cual nos debe señalar qué variables resulta lógico que se presenten en los casos (lógica cuantitativa, estandarización). De cualquier forma, cada caso es un “todo”, una entidad por sí misma. Tanto la recolección de los datos como el análisis tienen como uno de sus objetivos explicar consistencias e inconsistencias entre casos. El nivel de análisis es individual (caso por caso) y colectivo.

En los estudios de caso múltiples, además de intentar descubrir patrones, también se quiere profundizar en el plano individual, por lo que, como se ha señalado, la revisión de todos debe ser exhaustiva. Pero cada caso implica un enorme esfuerzo no exclusivamente en el proceso indagatorio, sino en el de gestión. Ciertamente conocer casos similares o diferentes ayuda a enriquecer el conocimiento de un problema de investigación, pero no resulta sencillo.

Asimismo, Stake<sup>24</sup> distingue tres tipos de casos: *El intrínseco*, *el instrumental* y *el colectivo*. El estudio *intrínseco* se realiza para entender un caso en particular. No es emprendido porque el caso representa otros casos o porque ilustra una característica particular del problema, sino que debido a su naturaleza ordinaria, en sí mismo es de interés.

---

<sup>24</sup> Véase STAKE, R.E., *Handbook of Qualitative Research*, Denzin N.K. & Lincoln Y.S., Londres, 1994.

El propósito no es entender alguna construcción abstracta o un fenómeno genérico ni construir una teoría, aunque en otro momento, el investigador puede hacerlo. El estudio es emprendido porque hay un interés intrínseco en él.

En el *estudio instrumental*, un caso particular se examina para proveer ideas en torno a un problema o refinar una teoría. El caso tiene un interés secundario, desempeña un papel de apoyo, facilitando el entendimiento de algún problema. Frecuentemente es explorado a fondo, sus contextos son examinados, sus actividades ordinarias son detalladas, pero porque esto ayuda a perseguir los intereses externos.

El caso puede verse o no como típico de otros casos. Su elección se debe a que hay expectación por avanzar en el entendimiento de otros intereses. Debido a que simultáneamente tenemos varios intereses, casi siempre cambiantes, no hay una línea que distinga al estudio de caso intrínseco del instrumental.

El *estudio de caso colectivo* se produce cuando los investigadores pueden estudiar un número de casos coyunturales para examinar los fenómenos, población o condiciones generales.

No se trata del análisis de una colectividad, pero el estudio instrumental se puede extender a varios casos. Se escogen porque se cree que entendiéndolos podemos entender mejor o quizá teorizar mejor sobre una larga colección de casos.<sup>25</sup>

Al igual que en la propuesta anterior, no hay claridad sobre la diferencia entre estudio instrumental o colectivo, o tal vez, el colectivo sea una consecuencia del instrumental. Quizá se trata de estudios en varios niveles: por el simple interés

---

<sup>25</sup> Idem, p. 237.

(caso intrínseco), por interés científico (instrumental) y extendiendo ese interés científico a niveles más amplios (colectivo).

En este proceso, Stake recomienda recolectar datos e información sobre:

- La naturaleza del caso.
- Antecedentes históricos (por ejemplo: clínicos como una enfermedad física o psicológica, historial de ventas, etcétera).
- Ambiente físico.
- Contexto o contextos pertinentes (económico, político, legal, social, estético etc.).
- Otros casos a través de los cuales el de interés se conoce.
- Informantes potenciales.

La última propuesta a considerar es la planteada por Ragin y Becker en su libro *¿What is a Case?*,<sup>26</sup> el cual es el resultado de una discusión sobre las implicaciones de hacer investigación con estudios de caso. El texto reúne ocho diferentes posiciones sobre el tema, las cuales sirven a Ragin y Becker como punto de partida para emprender otra clasificación de dicho tipo de estudio.

En un primer momento, Ragin y Becker consideran dos dicotomías clave en la concepción de los casos: a) si son vistos como unidades empíricas o constructos teóricos; y, b) si son entendidos como generales o específicos.

La primera dicotomía es común en la discusión de la metodología de las ciencias sociales y se compara con la distinción filosófica entre realismo y nominalismo.

---

<sup>26</sup> Véase RAGIN, CH. y H. Becker, *What is a case Exploring the Foundations of Social Inquiry*, Nueva York, Cambridge University Press, 1992.

Los realistas creen que hay casos más o menos verificables empíricamente; en cambio, los nominalistas opinan que los casos son constructos teóricos que existen antes de servir a los intereses de los investigadores. Los realistas ven los casos como datos o empíricamente descubiertos; los nominalistas los consideran como consecuencias de teorías o convenciones.

La segunda dicotomía concierne a la generalidad de las categorías del caso. Los casos son designaciones específicas (por ejemplo, la “personalidad autoritaria” o la “revolución anticolonial”) desarrolladas en el curso de la investigación (a través de entrevistas a fondo o investigación histórica), o son generales (por ejemplo, individuos, familias, ciudades, empresas) y relativamente externas a la conducta de investigación. En muchas áreas de investigación, las unidades genéricas son convencionalmente tratadas como casos y las categorías del caso no son encontradas o derivadas en el transcurso de la investigación. Existen antes que la investigación y son colectivamente reconocidos como unidades válidas por los científicos sociales.<sup>27</sup>

Para facilitar el entendimiento de esta clasificación, a continuación se presenta el siguiente cuadro:

**Cuadro 1**  
**Modelo de Charles Ragin y Howard Becker**

Entendimiento de los casos	Concepciones del caso	
	Específico	General
Como unidades empíricas	Los casos son encontrados	Los casos son objetos
Como construcciones teóricas	Los casos son hechos	Los casos son convenciones

**Fuente:** Ragin y Becker, p.9.

<sup>27</sup> Idem, p. 8.

En la primera categoría de *los casos encontrados*, los investigadores los consideran como empíricamente reales y específicos. Deben ser identificados y establecidos como casos en el transcurso de la investigación. Los investigadores que lo enfocan de esta manera ven la evaluación de las unidades empíricas de casos como una parte integral del proceso de investigación.

*Los casos son objetos.* En este nivel, los investigadores conciben los casos como empíricamente reales, pero no sienten la necesidad de verificar su existencia o establecer sus fronteras empíricas en el curso del proceso de investigación porque los casos son generales y convencionales.

*Los casos son hechos.* Según los investigadores, los casos son constructos teóricos específicos. Ninguna evidencia empírica está dada, ellos gradualmente imponen sobre la evidencia empírica que van formando en el transcurso de la investigación. La interacción entre ideas y evidencia genera un progresivo refinamiento del caso concebido como constructo teórico; al principio de la investigación éste no resulta del todo claro y el caso será discernido. Construir el caso no implica determinar sus límites empíricos, pero sí ser exacto y demostrar su significado teórico.

*Los casos son convencionales.* Los investigadores consideran los casos como constructos teóricos generales, y estos constructos como resultado del trabajo erudito colectivo y la interacción; por lo tanto, como externos a cualquier efecto de investigación particular. Un investigador, por ejemplo, puede realizar un estudio sobre “sociedades industriales” reconociendo que la asignación de casos empíricos a esta categoría teórica es problemática y que la categoría teórica en sí

misma existe primeramente por los intereses colectivos de investigación. Los casos son constructos teóricos generales que estructuran formas de ver la vida social y hacer ciencia social.

Esta concepción no es absoluta, de modo que un investigador puede usar ambos, unidades empíricas convencionales, aceptando de ellas su validez empírica y tratando de generar nuevas categorías teóricas o constructos de caso en el curso de su investigación. Las frustraciones con definiciones convencionales de casos y prácticas pueden llevar a los investigadores a intensificar sus fuentes empíricas y definir los casos y sus fronteras de forma más inductiva.

No obstante, la mayoría de las investigaciones involucran múltiples usos de casos como categorías teóricas generales o específicas y como unidades específicas o generales. Esto ocurre porque los investigadores combinan análisis teórico y empírico y las dos clases de análisis no siempre necesitan recurrir paralelamente a casos o unidades.

La propuesta de Ragin y Becker<sup>28</sup> es de índole más epistemológica que las anteriores, además de que se deriva de la discusión con una serie de especialistas. No resulta tan fácil de entender o aplicar como la de Yin,<sup>29</sup> pero genera en el lector una abstracción profunda sobre la clase de investigación que está realizando.

Las anteriores reflexiones sobre el estudio de caso representan una valiosa herramienta para los investigadores en el sentido de que plantean las diversas

---

<sup>28</sup> Ragin y Becker, 1992.

<sup>29</sup> Yin, 1994.

modalidades que puede tener un caso y obligan al análisis del tipo de caso que se propone.

Para decidir sobre la elección de los estudios de caso como estrategia para presentar los resultados de una investigación, resulta útil la indicación de Robert Yin<sup>30</sup> en torno a este problema. Básicamente el investigador se debe encontrar en las siguientes situaciones:

- Sus preguntas deben ser el *cómo* y el *por qué* de los eventos contemporáneos.
- No controla los eventos que está investigando, es decir, no es posible experimentar.

A estas especificaciones es posible añadir dos más:

- 1) El objetivo es hacer una investigación profunda sobre determinado proceso, conservando la visión total del fenómeno, y;
- 2) No existe la intención de establecer una generalización en el sentido estadístico del término.

El siguiente cuadro puede ayudar en la especificación de la utilización del estudio de caso.

**Cuadro 2**  
**Utilización del estudio de caso**

<b>ESTRATEGIA</b>	<b>FORMA DE LA PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN</b>	<b>REQUIERE CONTROL SOBRE LA CONDUCTA DE LOS EVENTOS</b>	<b>SE CENTRA EN EVENTOS CONTEMPORÁNEOS</b>
Experimento	Cómo, por qué	Si	Si
Encuesta	Quién, qué, dónde, cuándo	No	Si
Análisis de archivo	Quién, qué, dónde, cuándo	No	Si/No

<sup>30</sup> YIN, R., *op. cit.*, 1994.

Historia	Cómo, por qué	No	No
Estudio de caso	Cómo, por qué	No	Si

Fuente: Yin, R. K., *op. cit.*, p.6.

#### **1.4 Problemas derivados de la investigación con estudios de caso**

Aquí se examinan algunos de los problemas que se presentan cuando el investigador, de acuerdo a sus objetivos y limitaciones, se ha decidido por el estudio de caso como la mejor opción. Así pues, es menester tener en cuenta la existencia de dos factores asociados al uso de esta metodología, a saber: la validez y la confiabilidad.

En términos estrictos, por validez puede entenderse la exactitud de la medición, es decir, el grado en que un instrumento mide lo que supone debe medir. Por otra parte, la confiabilidad es la consistencia de la medición, esto es, el grado en que un instrumento mide de la misma forma cada vez que es usado en iguales condiciones con los mismos sujetos.

La validez de un estudio de caso se demuestra en la medida que puede ser sometido con éxito a pruebas internas y externas. Sobre el particular, el profesor David Arellano<sup>31</sup> sugiere tener en cuenta:

- Por lo que hace a la validez interna, las ideas, categorías y relaciones deben ser útiles y usadas por diferentes autores.
- Respecto de la validez externa, los estudios de caso no pueden definir leyes generales y no pueden ser usados para obtener patrones generales;

sin embargo, los resultados y la interpretación pueden ser suficientes para generar ideas y opciones para diferentes escenarios.

Por lo que hace al tema de la confiabilidad debe tenerse en cuenta que los estudios de caso no pueden ser repetidos, porque se analizan fenómenos complejos en el tiempo, con escenarios sociales que están cambiando constantemente. En este sentido, los estudios de caso no son experimentos.

Entre algunas de las medidas para cerciorarse de la confiabilidad de las fuentes, autores como Robert Stake recomiendan la triangulación, ésta ha sido considerada un proceso de uso de múltiples percepciones para clarificar significados, verificando la repetición de observaciones o interpretaciones.<sup>32</sup> De tal suerte, es posible triangular fuentes de información, investigadores y perspectivas teóricas.

Robert Yin<sup>33</sup> establece un esquema que sintetiza las medidas para vigilar la validez interna y externa del caso:

**Cuadro 3**  
**Construcción de validez en el estudio de caso**

<b>Pruebas</b>	<b>Técnicas de estudio de caso</b>	<b>Fase de la investigación en la ocurre la táctica</b>
<b>Construcción de validez</b>	Usar múltiples fuentes de evidencia. Establecer cadenas de evidencia. Tener informantes clave que revisen el reporte del estudio de caso	Recolección de datos. Recolección de datos Composición
<b>Validez interna</b>	Hacer patrones de comparación Construcción de explicaciones Establecer series de tiempo	Análisis de los datos Análisis de los datos Análisis de los datos
<b>Validez externa</b>	Usar lógica de la replica en estudios de casos múltiples	Diseño de investigación
<b>Confiabilidad</b>	Usar un protocolo del estudio de caso	Recolección de datos

<sup>31</sup> ARELLANO, D., *Case Studies Methodology in Social Sciences. Elemental Bases*, Documento de Trabajo, no. 46, Centro de Investigación y Docencia Económica, México, p. 14.

<sup>32</sup> STAKE, R., "Case Studies", en Norman K. Denzwhytein e Yvonna Lincon (eds.), *Handbook of Qualitative Research*, Thousand Oaks, Sage Publications, p. 241.

<sup>33</sup> YIN, R., *op. cit.*, 1994.

	Desarrollar una base de datos del estudio de caso	Recolección de datos
--	---	----------------------

Fuente: YIN, R. K., *op. cit.*, 1994, p. 6.

Evidentemente, el cuadro anterior es únicamente una sugerencia para cuidar que las conclusiones que arroje el proceso de investigación sean lo más precisas posibles.

Un tema presente en cualquier tipo de investigación es la posibilidad de establecer generalizaciones. Particularmente en el estudio de caso la pregunta persistente es: ¿cómo generalizar a partir de un número reducido de unidades de análisis?

En este sentido, la respuesta mas acertada que se puede dar es considerando la *generalización analítica* como diferente de la *generalización estadística*.

De acuerdo con esta concepción, los casos no son tomados como una “muestra” representativa del fenómeno y, por lo tanto, los resultados no pueden plantearse iguales para una población entera. En este método de generalización, la teoría es usada como patrón con el cual se comparan los resultados empíricos del estudio de caso.

Respecto al criterio para seleccionar casos, una postura que goza de relativo consenso es la que plantea Adam Przewoski y Henry Teune<sup>34</sup> en torno a la posibilidad de distinguir entre “sistemas similares” y “sistemas diferentes”.

Los sistemas similares, también llamados estudios de “variación concomitante”, se basan en la creencia de que los sistemas son tan similares como es posible con respecto a los hechos. Por ejemplo, los países escandinavos o los sistemas de

<sup>34</sup> PRZEWOSKI, A. y H Teune , *Logic of Comparative Social Inquiry. Comparative Studies in Behavioral Science*, Nueva York, Wiley and Sons, 1970, p. 201.

dos partidos de los países anglosajones son buenas muestras, porque estos países comparten muchas características económicas, culturales y políticas.

Por lo que hace a los sistemas diferentes, se hace necesario tomar como punto de partida la variación de la conducta observada al nivel mas bajo de los sistemas, por ejemplo, el nivel de actores individuales, pudiéndose dar también a nivel de grupos, comunidades locales, clases sociales u ocupaciones.

Ambas estrategias se basan en algunas expectativas acerca de la realidad social. El diseño de sistemas similares se basa en la creencia de que un número de diferencias teóricas significativas se encontrará entre sistemas similares y que esas diferencias podrán emplearse en la explicación.

El diseño alternativo que busca la máxima heterogeneidad en la muestra de sistemas se basa en la creencia de que en la diferenciación intersistémica la población será diferente tomando en cuenta solamente un numero limitado de variables o relaciones.<sup>35</sup>

Por otra parte, Feaguin, Orum y Sjoberg<sup>36</sup> sostienen la posibilidad de que en la elección de los casos se tome el criterio de los casos *negativos* o *desviados*. También los *casos extremos* pueden tenerse en cuenta.

Como todos los métodos, los estudios de caso tienen ventajas y desventajas.

Entre las principales cualidades encontramos las siguientes:

- Permite la posibilidad de estudiar eventos humanos y acciones en sus escenarios naturales.

---

<sup>35</sup> Ibidem.

<sup>36</sup> FEAGUIN, Orum y Sjoberg, *op. cit.*, p. 7.

- Provee información de varias fuentes y durante un periodo que permite un estudio holístico de complejas redes sociales y de la complejidad de la acción social y sus significados sociales.
- Proporciona al investigador un panorama de los vaivenes de la vida social en el tiempo y el despliegue de los patrones de la vida cotidiana tal como esta cambia.
- Permite la generalización teórica que envuelve el surgimiento de nuevas interpretaciones y conceptos o la reexaminación de otros conceptos e interpretaciones de formas innovadoras.

Asimismo, los estudios de caso pueden ser útiles para el establecimiento de políticas públicas y las experiencias encontradas son importantes para refinar acciones y expectativas.

Entre las principales desventajas es posible señalar las siguientes:

- La tendencia del investigador a generalizar aun cuando no existen las suficientes evidencias empíricas y una utilización ordenada del método (problema también inherente a otra clase de métodos).
- Se trata de una técnica que por sus características resulta onerosa en cuanto a tiempo y dinero, ya que cada uno de los casos elegidos constituye en si mismo una investigación que requiere tiempo y esfuerzo.

**1.5. Los estudios de caso como una herramienta útil para el estudio de las limitantes institucionales en el diseño e implementación de políticas públicas en materia de seguridad pública en gobiernos locales mexicanos.**

Se decidió utilizar la metodología de los estudios de caso sobre cualquier otra estrategia de investigación, en virtud de las siguientes situaciones a las que se enfrentan los gobiernos locales mexicanos: a) existe una carencia significativa de investigación aplicada sobre criminalidad; b) falta de literatura que analice los asuntos relativos a la seguridad pública local; c) los datos existentes adolecen de credibilidad, y; d) cantidad de variables a examinar.

Se consideró que los estudios de caso permiten una mejor comprensión de los problemas que aquejan el espacio local y el entorno que los rodea, ya que con el uso de esta metodología pudo obtenerse un mayor grado de información, explicando de mejor forma la cuestión en estudio. Para un mayor nivel de confiabilidad en el análisis, se elaboraron las listas de los informantes clave y los documentos de donde se recabaría la evidencia para dar sustento a las conclusiones de este trabajo. De la misma forma, se construyó un diario de campo, en el cual se agendaron citas, se anotó cuales fueron llevadas a cabo y de cuales fue imposible su realización; así como, la lista de los documentos que los informantes proporcionaron (Anexo 2). Asimismo, se adjuntan los guiones de las entrevistas que fueron realizadas (Anexo 1), éstos fueron desarrollados con base en la literatura existente para homologar las entrevistas a los actores clave en ambas unidades de análisis, facilitando con ello la futura replicación del estudio.

En lo que se refiere a la validación científica, ésta se dividió en externa e interna. Para la primera fueron construidas seis hipótesis rivales o contrafactuales que hacen posible que los elementos en que se descompone la hipótesis general puedan ser falseables. Esto es, se concibe de entrada que quizás cada uno de estos aspectos no explique por qué el gobierno local mexicano no ha podido enfrentar los retos de la seguridad pública. Las hipótesis alternativas construidas fueron las siguientes:

**Cuadro número 4**  
**Hipótesis Secundarias y Alternativas**

<b>HIPÓTESIS SECUNDARIAS</b>	<b>HIPÓTESIS ALTERNATIVAS</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Limitantes en cuanto a capacidad técnica y administrativa del gobierno y de la administración pública de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.</li> <li>• Dificultades en la relación entre las fuerzas de seguridad pública y los demás órdenes de gobierno en el Distrito Federal.</li> <li>• Apoyos y obstáculos de parte de la Federación y el gobierno del Distrito Federal en materia de seguridad pública (mecanismos de Relaciones Intergubernamentales).</li> <li>• Limitantes particulares de la seguridad pública delegacional.</li> <li>• Mala integración de la participación ciudadana en el diseño e implementación de estrategias de seguridad pública.</li> <li>• Ausencia de mecanismos eficientes de profesionalización, lo que limita la prestación adecuada del servicio por parte de los servidores públicos respectivos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los gobiernos locales en México no ponen el interés debido en el problema.</li> <li>• La cuestión de la seguridad pública va más allá de las capacidades de los espacios locales.</li> <li>• Existen vicios al interior de los cuerpos policíacos que son imposibles de subsanar.</li> <li>• Existe demasiada incompetencia y corrupción al interior de la administración pública local.</li> <li>• La participación ciudadana no es necesaria, o bien no es posible de incluirla en los planes y programas de seguridad pública.</li> <li>• Aunque se cuenta con servidores públicos altamente profesionalizados, por la complejidad de la materia, éstos son incapaces de brindar un mínimo de seguridad pública a los gobernados.</li> </ul>

Como se ha mencionado, se eligieron dos unidades de análisis que cuentan con el mismo marco legal, pero que poseen características que las diferencian entre sí. Sin embargo, existen similitudes que pueden ser aplicables a otros espacios en tiempos y condiciones similares. En cada uno de estos casos los pasos seguidos se replican, es decir, se cumple exactamente con la misma metodología.

En lo referente a la validación interna se ha elaborado un modelo lógico que sirve como patrón de comportamiento esperado de las demarcaciones territoriales en estudio, el cual será comparado con el patrón de comportamiento empírico que la investigación arroje. Después de esta contrastación se procede a explicar a que se deben las similitudes y diferencias de los resultados.<sup>37</sup>

El modelo lógico que fue elaborado se encuentra en el Anexo 3 de este trabajo, en él se establecen los siguientes pasos en el análisis:

- Se busca identificar si los actores clave entrevistados piensan que la seguridad pública es un problema que debe ser atendido.
- Se juzga si cada una de las demarcaciones territoriales cuentan con un conjunto coherente de políticas para abordar el problema de la seguridad pública.
- ¿Qué ocurre, si a pesar de haber sido diseñadas políticas para atender la cuestión de la inseguridad, éstas no pueden ser implementadas?

---

<sup>37</sup> Robert Yin indica que un buen estudio de caso debe realizar un modelo lógico, en el cual se elaboren los posibles hallazgos de la investigación, para que después estos sean contrastados con los hallazgos del estudio de campo. Véase YIN, R., *op. cit.*, 1994, pp. 250-251.

- En contraste, ¿Qué sucede, si en las demarcaciones territoriales aunque estén implementándose este tipo de políticas públicas, éstas no fueron previamente diseñadas, es decir, no hay un documento publicado en donde se señalen las directrices y estrategias de las mismas?
- Una vez que estas políticas han sido implementadas ¿Cuál ha sido la opinión de los actores clave sobre dichas políticas?

Para cada cuestión se establecieron determinados supuestos, los cuales fueron contrastados con los resultados que se encontraron al momento de concluir el análisis.

### **1.6. Limitaciones metodológicas en el estudio realizado**

Aunque los estudios de caso proporcionan ventajas sobre estudios eminentemente teóricos o cuantitativos, hay que reconocer que al sólo haber analizado dos casos, el resultado del mismo es limitado en su aplicación en otros espacios locales.

Otra limitante radica en la veracidad de la información que durante el estudio fue proporcionada. Sin embargo, ésta fue corroborada mediante su triangulación, es decir, cuestionando y obteniendo respuesta de varios informantes clave sobre un mismo asunto, o cuando al revisarse documentos de distintas organizaciones, en ellos se contenía la misma afirmación.

Asimismo, se asume que los resultados obtenidos no son estáticos en el transcurso del tiempo, ya que las condiciones que dan origen al problema de la

inseguridad pública se modifican continuamente. Por ello, éste trabajo hace explícitos todos y cada uno de los pasos realizados para obtener la información; así como, las dificultades en su recopilación, lo que facilita la replicación del estudio.

## **CAPÍTULO 2**

### **LAS INSTITUCIONES Y SU SIGNIFICADO**

#### **2.1. Introducción**

El presente capítulo hace una exposición de algunas premisas fundamentales del significado del nuevo institucionalismo, poniendo el énfasis en los conceptos a utilizar en la investigación y que han de servir para su explicación.

La literatura del nuevo institucionalismo constituye una herramienta importante para tener en cuenta en el análisis de la acción gubernamental, en particular de la seguridad pública que es el objeto de estudio, dado que permite ver como las instituciones evolucionan y llevan cambios de mayor o menor trascendencia; así como, hasta que punto el contexto influye, condiciona, estructura o determina las preferencias y estrategias de los actores, así como sus resultados.

En este sentido, se pretende combinar las teorías existentes sobre el desempeño de las instituciones, aplicando éstas en el estudio de la seguridad pública, ya que se busca tener una perspectiva más completa e integral de los elementos que definen el comportamiento de los miembros de las instituciones como también su conducta conjunta como institución.

Se consideró que el nuevo institucionalismo permite, a nivel macro, determinar cómo influye una serie de reglas en las decisiones de los actores políticos sobre la seguridad pública. Posteriormente, en un nivel micro, esta teoría permite responder a la cuestión de cómo influyen una serie de factores de naturaleza

técnico-administrativa y político-social, en las decisiones de los actores políticos a nivel local sobre la seguridad pública.

La pregunta que buscaríamos responder en el presente capítulo, en términos generales, sería ¿cómo las situaciones institucionales (o las reglas formales – leyes y reglamentos- e informales –reglas culturales y códigos de conducta cotidiana-) inducen a las personas a realizar juicios y elecciones acerca del presente y futuro en un momento particular del tiempo? Es decir, cómo los elementos del contexto (macro y micro) ayudan a explicar las decisiones de los actores en un momento del tiempo.

La complejidad y la diversidad de factores que intervienen y que pueden afectar el desempeño de la seguridad pública hace necesario para explicarlas, el tener que recurrir a varios enfoques de análisis, los cuales parten de supuestos epistemológicos diferentes debido en gran medida a los aspectos que cada uno desea enfatizar; más que fomentar discrepancias teóricas, los enfoques se complementan para ofrecer una mejor comprensión de las instituciones y sus efectos en los actores. Por consiguiente, la adopción de un punto de vista algo ecléctico resulta más conveniente que una adhesión estricta a una sola perspectiva.

## ***2.2. Las teorías institucionales a lo largo de la historia política***

Las obras del pensamiento griego, en cuanto registran el tránsito del despotismo oriental a la democracia, del modelo de producción asiático al modo de producción

precapitalista, ilustran en el plano mítico la crisis institucional de la cual surgió la civilización occidental: al matar a la esfinge, Edipo mata a la vieja Asia. Las filosofías griega y romana oponen al letargo asiático el proyecto analítico que insta a la conciencia como juez de sí misma y de la regla social.

El renacimiento marca una etapa importante en la evolución del pensamiento institucional, al articular la institución religiosa con la institución educativa. A esto el humanista Fray Jean des Entomeures opone la contrainstitución de Thélème. Fray Jean ve que la institución de la separación genera anomalías de comunicación dentro de la misma y también dentro de los dos campos instituidos por la separación. Condena también la supresión del deseo, el tiempo dividido en campanadas<sup>38</sup>, la prohibición de comunicarse (que sólo produce encuentros clandestinos) y el establecimiento de una nueva división, nuevas fronteras entre categorías y criterios sociales.

Al considerar el elitismo sociocultural como algo *natural* y *evidente* el sistema social fragmenta la aparente *universalidad* de la educación como función natural de toda la sociedad. Un sistema de normas, valores y modelos constituyen la trama de las conductas dentro de toda institución. La institución es un espacio singular, en el espacio y el tiempo sociales. Las instituciones son *totalitarias* o *totales* porque están separadas de las normas exteriores y fuertemente reglamentadas.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> Debido a que separa las formas posibles de actividad, así como la clausura separa el sistema total de la institución del sistema total de la sociedad.

<sup>39</sup> Sobre el particular, se sugiere consultar a LOURAU, R., *El análisis institucional*. Amorrortu editores, Buenos Aires, 1970.

Rousseau instituye el análisis permanente de las instituciones. Aun cuando para diversos estudiosos de la metafísica, la filosofía y la ciencia política, el problema institucional se había planteado mucho antes, hay una inversión rousseauiana de la reflexión sobre la institución, al confiar la legitimidad no ya al estado de hecho, sino al pueblo soberano. Otro ciudadano, originario de esa misma Córcega, (Bonaparte) difunde esta noción por Europa.

Las universidades, símbolo de la universalidad del saber, fueron instituidas en el momento en que la separación entre saber teórico (la *alethia* cristiana) y saber filosófico (la *doxa* racionalista) ya no podía ser disimulada o reabsorbida<sup>40</sup>. El origen de las lenguas reside en una *institución arbitraria* en virtud de la cual determinada palabra ha sido voluntariamente el signo de determinada idea. Según Rousseau, la palabra es *la primera institución social*. El carácter, las costumbres y los intereses de un pueblo influyen sobre su lengua.

Lo que el derecho subjetivo aísla es la actividad social instituyente. Para Rousseau el concepto de institución tiene tres significados:

- a) El significado universal, *estructural* (normas instituidas, lo que ya se halla establecido).
- b) El significado singular, morfológico (normas sociales visibles).
- c) El significado particular, dinámico (el acto de instituir, de fundar, de modificar el sistema instituido).

El contrato social trata acerca de la tarea de instituir un pueblo, la dificultad implícita en cómo puede haber un acto de gobierno antes de que el gobierno

exista y cómo el pueblo puede convertirse en príncipe o magistrado en ciertas circunstancias.

Rousseau señala que el estado de naturaleza es una ficción teórica, un objeto de conocimiento (y no un objeto real), un modo nominal (pero no real), que él adopta para construir el concepto de sociedad. Asume que el contrato se fija entre miembros iguales y que el único contrato es el de la asociación, en el sentido de fusión y de fundación.

Los tradicionalistas y Hegel asignarán al concepto de institución un significado de coerción exterior y legítima. La *sociología teocrática* o *emigrada* de la contrarrevolución (Maistre, Bonald, Rivarol, Mallet du Pan, Sénancourt) conforman la escuela tradicionalista francesa que reaccionará contra la Ilustración en general y contra Rousseau en particular. Para ellos, lo institucional debe quedar protegido de toda acción política o jurídica. Las instituciones son categorías filosóficas, ideas dotadas de *realidad*, ya existen cuando el hombre aparece.<sup>41</sup>

La teoría del poder de Bonald es un repliegue teórico a consecuencia de los acontecimientos revolucionarios. Según él, todas las instituciones *humanas* son frágiles y están sujetas al cambio, pero en medio de ese fluir es necesario hallar un núcleo estable, que garantice una ideología de la estabilidad. Bajo esta visión preorganicista y naturalista de las instituciones como estructuras existentes desde siempre y para siempre y para siempre, y a las que basta reactualizar, *revelar* en el sentido químico del término.

---

<sup>40</sup> Esto es lo que Douglas C. North denomina la Segunda Revolución Económica.

<sup>41</sup> LOURAU, R., *op. cit.*

Hegel formalizó el concepto de institución en el sentido de instancia fundadora de la sociedad, este pensador responde a la primera interrogante (cómo la sociedad se encuentra ya instituida) asegurando que el Estado de hecho constituye la base de todas las instituciones.

Hegel establece un *derecho positivo* al plantear los criterios objetivos de la institución. Según Hegel, la sociedad civil abarca los *tres momentos* siguientes:

- a) Sistema de las necesidades.
- b) Defensa de la propiedad mediante la justicia.
- c) Precaución contra el residuo de contingencia que estos sistemas conservan y defensa del interés particular como algo común.<sup>42</sup>

Según Hegel, el conjunto colectivo es un organismo formado por sistemas particulares de necesidades, de técnicas y de trabajos, de formas de satisfacer las necesidades, de cultura teórica y práctica, sistemas a que los individuos están asignados, de donde surge la diferencia de clases. Esas clases son tres:

1. La clase sustancial o inmediata: propietarios del suelo, fundadores de la institución estatal, la propiedad privada y el matrimonio. La esencia de la institución son la seguridad, la consolidación y la permanencia en la satisfacción de las necesidades.
2. La clase industrial, reflexiva, formal, que subdivide su actividad para satisfacer las necesidades industriales y la demanda universal.
3. La clase universal se ocupa de los intereses generales de la vida social (la burocracia).

Los individuos de la colectividad contienen dos elementos: la individualidad consciente y voluntaria y la universalidad. Llegan a la primera realidad de forma inmediata y a la segunda merced de dos medios: en las instituciones, que son lo universal de sus intereses particulares y en la corporación (empresa) les procuran luego una actividad y una ocupación orientada hacia un objetivo universal. Hegel parece indicar que tanto la institución como la corporación son un medio a través del cual los individuos adquieren conciencia de sí.<sup>43</sup>

El Estado mismo, *instituido por la exigencia de la necesidad subjetiva y razón realizada*, nunca podría tener como base un contrato social. Su legitimidad trasciende tanto las formas de la justicia como los avatares del consenso. Las instituciones forman la Constitución y son la base del Estado. La religión es una de estas instituciones. Lo que Hegel no advirtió fue que para *realizarse* el concepto de institución debía articularse en sus tres momentos (pues considera al Estado como origen y fin de la génesis institucional), además de no haber visto el cuestionamiento de las instituciones tradicionales mediante la intrusión de las nuevas formas económicas y sociales.

Hegel identifica el concepto de institución con la cosa instituida, convalidada por ser garantizada por un Estado existente. Según él, la operación mediante la cual se fundan las instituciones es el proceso permanente que hace surgir lo constituido en la historia: eso constituido es la razón, el saber, la idea realizada de Estado. Sólo el Estado constituye, y la constitución es la matriz de todas las demás instituciones.

---

<sup>42</sup> Hegel, G. W. F., *Filosofía del derecho*, Juan Pablos, México, 2004.

Maurice Hauriou sugiere que el Estado no escapa al proceso habitual que rige la aparición de las instituciones. Según este jurista, una institución es una idea de obra o de empresa que se realiza y dura jurídicamente en un medio social; para la realización de una idea, se organiza un poder que le procura órganos; por otra parte, entre los miembros del grupo social interesado en la realización de esa idea, se producen manifestaciones de comunión dirigidas por los órganos del poder y regulados por los procedimientos. De este modo, la institución es considerada como el lugar de la acción legal.<sup>44</sup>

El consenso se produce después de que los órganos del poder ya han realizado el concepto de institución dentro de la sociedad. La institución permite la vida social pero supone una vida social anterior. Los fundadores no son los agentes sociales, sino los agentes del poder. El derecho, lejos de hacer las instituciones, es producto de ellas.

El consenso es indispensable para que la institución tenga una existencia efectiva y legítima. No hay institución sin instancia instituyente, y la capacidad instituyente de ningún modo puede ser el privilegio del gobierno.

Hauriou intenta dilucidar la dimensión inconsciente de la institución. Con esa intención explica que las situaciones jurídicas que parecen mantenerse por sí mismas están ligadas a ideas que persisten de manera subconsciente en el espíritu de un número indeterminado de individuos.

Siguiendo este razonamiento, es posible que el ser humano arribe esencialmente a una idea de obra por realizar, servida por un poder de gobierno, y capaz de

---

<sup>43</sup> Idem.

provocar manifestaciones de comunión en un grupo de seres *elementales*. Y de ese modo, el hombre resulta ser una institución.

La interiorización<sup>45</sup>abarca dos estadios: la incorporación, sostén proporcionado al individuo por la existencia formal de las instituciones (el individuo introyecta la regla institucional); la personificación, proyección individual que la institución necesita como una adhesión libre para no ser una forma vacía y exterior al individuo.

El problema consiste en comprender en dónde reside, dentro de la sociedad, el poder creador; si las reglas de derecho crean las instituciones o si las instituciones engendran las reglas de derecho, gracias al poder de gobierno que contienen.

Según Hauriou, son las instituciones las que hacen las reglas del derecho y es la competencia, y no la división de trabajo, lo que conduce a las formas actuales de organización del trabajo.

Para George Renard la institución es una entidad jurídica cuya raíz reside en la persona. La voluntad está presente en todo momento desde la fundación, pues una institución vive únicamente mediante la participación en la vida de las personas individuales que habitan dentro de los marcos que ella establece. La persona ni puede vivir sino en el marco de las instituciones.

Según Renard, el hombre funda instituciones en el seno de una institución que no ha fundado, pues la fundación del género humano es divina. El concepto de institución implica permanencia en la sucesión del tiempo, unidad de ser en la

---

<sup>44</sup> LOURAU, R., *op. cit.*

<sup>45</sup> Proceso a través del cual se describe a relación de individuo con las instituciones.

diversidad de los órganos. La institución es un concepto flexible, siempre en movimiento.

El *consortium* (consenso) cumple la función de unificar los múltiples particulares diferenciados mediante el sistema de status y de roles. La continuidad es la finalidad universal de la institución.

El hombre pertenece a una cantidad de instituciones independientes unas de otras. Este movimiento produce la conservación de lo instituido y, mediante el cuestionamiento de lo instituido, la capacidad instituyente. El hombre, pese a no estar obligado por ninguna institución, está referido a todo el sistema o puede inscribirse en múltiples posiciones dentro del sistema.

Cada una de estas pertenencias tiene la finalidad de representar, ante mí y ante los demás, mi grado de pertenencia al sistema institucional total; siempre es simbólica, productora de símbolos sociales. El pluralismo es un rasgo esencial de la institución.

La tesis marxista consiste en asimilar primero instituciones e ideología, situando luego ambos conceptos en el plano de la superestructura. Las instituciones, en el sentido jurídico del término, debían ser eliminadas para permitir que dominara el proletariado.

El marxismo no profundizó su teoría de las instituciones y se enfocó en la cuestión filosófica de la función que cumplen las superestructuras. Se pueden distinguir dos fases en las relaciones que el marxismo mantiene con el concepto de institución, en la primera se asume como concepto central de la filosofía del derecho, en la segunda se rechaza.

El desarrollo de la primera se postula al Estado como superestructura y se asume que un verdadero Estado y un verdadero gobierno se producen sólo cuando hay diferencia de clase. Así que la clase social ya debe existir y estar instituida para que el Estado aparezca.

Marx piensa que las instituciones (y las leyes) constituyen la ficción ideológica (la superestructura) de la sociedad. En tanto objeto real, la institución oculta la índole de las relaciones de producción y sirve de justificación a la clase dominante. En tanto objeto de conocimiento, la institución, por consiguiente, es sobredeterminada siempre por el análisis de la infraestructura económica. En este contexto, la burocracia es la institución de la separación, la división social del trabajo entre Estado y sociedad civil.

En *El capital* se muestra como las transformaciones económicas y tecnológicas producen transformaciones del derecho. Del breve trato que se destina a nuestro tema se desprende que las instituciones preexisten a la aparición de una nueva formación económica, influyen sobre la organización y la institucionalización de estas formaciones y son a su vez, modificadas por éstas; subsisten mucho tiempo, en proceso de extinción o manteniéndose intactas, luego de la desaparición de una o varias formaciones económicas.

Engels propone una definición *materialista* de la institución: las instituciones sociales bajo las cuales viven los hombres de una determinada época histórica y de un determinado país están determinadas por el estadio de desarrollo en que se

encuentran el trabajo y la familia. Para este autor, las instituciones son efectos del modo de producción, son determinadas por el trabajo y la familia.<sup>46</sup>

Estos y otros obstáculos institucionales que se presentaron al marxismo se debieron a la asunción de que la institución es algo concluido y no como fuerza instituyente. Rosa Luxemburgo habrá de analizar la institución como compuesta por dos instancias: lo instituyente y lo instituido.

Cardan analiza el concepto de institución desde la perspectiva marxista. Parte de la unión y de la tensión entre la sociedad instituyente y la sociedad instituida. La alienación<sup>47</sup> es la heteronomía instituida.

En épocas normales, lo social se manifiesta en la institución, pero esta manifestación es verdadera y a la vez falaz en cierto modo como lo indican los momentos en que lo social instituyente irrumpe y emprende su tarea sin intermediarios: los momentos de revolución. Esto da lugar de nuevo a una institución que existe de manera visible, y cuando esta institución queda planteada lo social instituyente se aparta, toma distancia, se encuentra ya también en otro lado.

Se repite *ad infinitum* un ciclo sartreano de decepción compuesto por la victoria final de la burocracia, la lentitud de la organización y la derrota permanente de la espontaneidad. Lo que es simbólico en las instituciones el hecho de representar, en un sector particular de la práctica social, el sentido del sistema social en su conjunto.

---

<sup>46</sup> Idem.

<sup>47</sup> La alienación es autonomización de las instituciones con respecto a la sociedad.

Entre el momento de la singularidad (lo social instituido) y el momento de la particularidad (lo social instituyente), Cardan distingue el momento de la universalidad como momento de la regulación social permanente, legitimada siempre por los partidarios de la revolución permanente.

La define así: la institución es un circuito simbólico, socialmente sancionado, en el cual se combinan, en proporciones y relaciones variables, un componente funcional y un componente imaginario. La alienación es la autonomización y el predominio del momento imaginario en la institución, lo cual entraña la autonomización y el predominio de la institución respecto de la sociedad.

Según Marx las instituciones forman parte de la superestructura y son determinadas por la infraestructura económica. Son formas que expresan un contenido, pero ese contenido existe antes de su expresión jurídica. De este modo, las relaciones de producción, las clases y la relación burocracia – proletariado son instituciones. Cardan dice al respecto, que lo económico, igual que lo jurídico, está instituido.<sup>48</sup>

Para el marxismo, la relación del hombre con la naturaleza determina siempre las relaciones que los hombres establecen entre ellos. En este contexto la institución surge como un ajuste de las categorías sociales en función de la división del trabajo. La separación entre quienes dirigen y quienes ejecutan es una institución que permite mantener la disimetría de las relaciones de producción.

---

<sup>48</sup> LOURAU, R., *op. cit.*

### **2.3 Instituciones y sociología**

Los precursores de la sociología recurren a los filósofos del derecho, los teóricos marxistas y los socialistas utópicos. Esta escuela de pensamiento se desarrolló durante la emigración y en el transcurso de la Restauración. Valorizado desde la perspectiva de una liquidación de la Revolución y de las concepciones rousseauianas, el concepto de institución estará unido a la ideología que considera positivo el orden establecido.

Herederas del positivismo y de la escuela del derecho objetivo, la escuela francesa de sociología hace de la institución el objeto de la nueva ciencia<sup>49</sup> y se propone secularizarlo. La sociología intenta igualmente separarse de la historia, de la filosofía del derecho y de la economía. Esta escuela de pensamiento hace una distinción de tres instancias de la institución:

1. Lo objetivo. La institución aparece como compulsión exterior a través del derecho y/o a través del consenso. Privilegia el momento de la universalidad y se asume la institución como norma objetiva.
2. Lo imaginario. Institución como instancia imaginaria, privilegiando así la particularidad de lo vivido. La institución no tiene realidad objetiva, no es una cosa sino una proyección de la angustia individual y un sistema de defensa contra dicha angustia. Encarna la represión contra el desarrollo libre y total de la persona.

---

<sup>49</sup> Seignobos muestra que la institución no es una *cosa* sino un objeto imaginario.

3. Lo simbólico. Síntesis entre el momento de objetividad y el momento de lo imaginario. Pone acento en la significación simbólica de la institución, cuyo contenido exterior, objetivable, necesita para actualizarse una interiorización en momentos y lugares singulares de la vida social.

Saint – Simon se propone examinar la influencia de los agentes exteriores sobre la organización. La exterioridad es entonces, la categoría que utilizarán los sociólogos para abordar el estudio de las instituciones. La sociedad se asume como órgano o cuerpo dotado de órganos, cada uno de los cuales cumple determinadas funciones. Este Ser, es, también, una máquina. La sociedad actúa por sí misma y *sin* el hombre (aun cuando actúa *para* el hombre).

Los sociólogos se preguntan cómo evaluar las contradicciones entre el estado del organismo y el estado de las instituciones. En Marx, el reordenamiento de la sociedad es a la vez obra de la historia y obra de la revolución violenta; en Saint – Simon es obra de la historia y de una decisión lúcida de la sociedad convertida en adulta.

Comte consagra la propiedad material como institución fundamental. Explica que el cambio social y la modificación de las instituciones existentes son regidos por leyes naturales exactas e imperativas. La sociología interviene en el orden social para asegurar su progreso, pero también para manifestar su orden. Las bases son la familia, la propiedad privada, la religión y el Estado.

La organización y la conducta de la sociedad están determinadas y todo cambio brusco es no solamente perjudicial, sino también inoperante. Las instituciones

existentes en una época determinada tienen raíces más profundas, tales instituciones, por imperfectas que sean, convienen temporariamente, el mantenimiento de las mismas, siendo deseable, es asegurado en gran parte por la naturaleza humana donde han surgido.

Para Durkheim, la institución es sinónimo de regulación social y el concepto de institución es el objeto mismo de la sociología. Para este sociólogo, existen cuatro nociones que se articulan con la de institución, a saber:

- a. Coerción social. Sugiere la idea de interiorización de las normas: las representaciones mentales del individuo tienen por contenido las representaciones colectivas. Ya se trate de formas sociales, de normas o de representaciones, la institución es siempre anterior y trascendente a los grupos humanos, a la par que es inmanente a la vida social.
- b. Solidaridad mecánica y solidaridad orgánica. El vínculo social no está dado por el contenido de las instituciones que simbolizan la continuidad. Las instituciones están para garantizar la posibilidad de construir una sociedad, no para constituir la sociedad. Para que exista una vida social, hay que referirse sin duda a esa memoria del vínculo social representada por la institución, pero con vistas a alimentar dicha memoria con nuevas obras, en lugar de nutrirse simplemente de ella. Las instituciones han hecho posible nuestra acción, si terminan trabándola o impidiéndola es porque ya no garantizan sino una solidaridad mecánica, ya no aseguran una regulación

eficaz: la sociedad se halla entonces en estado de *anomia*, y no ya de isonomía.<sup>50</sup>

- c. División del trabajo y anomia. Las normas que asegurarán un buen funcionamiento de la sociedad, una reglamentación de las relaciones entre las funciones sociales están bajo la forma de la moral y del derecho. La institución de nuevas formas sociales introduce cambios en la relación que mantenían las instituciones anteriores y en la relación que el individuo mantenía con esas instituciones. Las instituciones encarnan siempre la norma, la institución es una regulación puramente exterior a los individuos, y por consiguiente un poco intemporal, protegida de las revoluciones industriales. La regulación social paliará las insuficiencias de la solidaridad, recurriendo a ese depósito de normas que son las instituciones vigentes. La teoría institucional de Durkheim es una teoría del *continuum* social, no solamente como la última palabra de la vida social, sino como condición primera para la realización del individuo.
- d. El *continuum* social: su ruptura y su restitución permanentes. La institución no necesita consenso, aunque las instituciones están enfermas, la sociedad, globalmente, sigue siendo buena.

La institución no es una cosa, un objeto real, y tampoco debe considerársela como un objeto de conocimiento<sup>51</sup>. La vivencia, la situación afectiva, permiten al

---

<sup>50</sup> Por el contrario, la solidaridad orgánica es el signo de una isonomía, de una reciprocidad de intereses y de acciones, de una conciencia colectiva.

<sup>51</sup> La corriente freudomarxista ve en la institución el símbolo de la represión.

sociólogo imaginar, comprender empáticamente la existencia de las funciones de esos objetos imaginarios que son las instituciones.

La ciencia de las instituciones, tal como Durkheim define la sociología, tiene un objeto de estudio imaginario. Aún las instituciones, que ofrecen, sin embargo, el terreno más propicio para el naturalismo sociológico, si bien pueden ser explicadas (punto de vista de la génesis y del funcionamiento, que por otra parte no desdeña recurrir de hecho a las causas finales), también deben ser interpretadas: en efecto, ¿qué son sin las vivencias que les dan sentido? ¿Qué son si no se las refiere a esas vivencias?

El análisis en situación de los individuos y de los grupos se vincula directa o indirectamente (incluyendo o no vivencias) con las instituciones. Esta es la condición para que emerja el sentido de las instituciones. La vivencia es o puede ser una referencia del individuo o del grupo en el análisis institucional. Convertirlo en el único sistema de referencia, equivale a sustituir el análisis institucional por el análisis de grupo tradicional (grupo centrado en el grupo siendo el grupo su único sistema referencial).

El enfoque de la institución como mera exterioridad es tan parcial como el enfoque del grupo con interioridad pura. Las instituciones se hallan presentes antes que nada en lo imaginario, por eso el trabajo del sociólogo consiste en operar con su propio imaginario. Instalarse en la institución es descartar definitivamente el enfoque objetivista y *cosista* de la institución.

Así es como se transita de la concepción objetiva a la concepción simbólica (subjética) de la institución. En la historia de los usos del concepto de institución

se mezclan todas las ideologías, todos los sistemas de referencias filosóficos y políticos. Las instituciones son asimiladas a pautas de conducta, a modelos culturales de comportamiento. El concepto de institución ofrece al filósofo la posibilidad de operar una síntesis de las ciencias sociales, convirtiéndose en una noción ideológica destinada a disimular un vacío teórico.

La sociología se convierte en la ciencia del grupo. Un individuo tiene grupos de referencia cuyas normas son contradictorias, el individuo triunfa sobre ese pluralismo a través de las desviaciones, el gangsterismo, el alcohol, los estupefacientes, la neurosis.<sup>52</sup>

La sociedad es un agregado más o menos estable de conjuntos que viven a la vez en complementariedad y en lucha permanente. La institución de la familia es una respuesta a una necesidad social y cumple una función en la estructura de un sistema social determinado.

Malinowski y Freud ponen de relieve la idea de una relatividad de las instituciones en el tiempo y en el espacio. Malinowski comprende el concepto de institución en el sistema de referencia de la cultura. Describe las funciones y la estructura de la institución en general apelando a la distinción entre necesidades primarias (biológicas) y necesidades derivadas (culturales). La función o finalidad de la institución significa entonces satisfacción de una necesidad primaria o derivada.

Las necesidades primarias exigen instituciones donde el aparato material, la infraestructura tecnológica, están muy desarrollados: Estado, tribu, familia rural. El

---

<sup>52</sup> Las sociedades primitivas presentan una coherencia inimaginable en nuestras propias sociedades.

sustrato material de toda institución y el carácter simbólico asignado a eso material por el hecho de ser materia institucional.

Otro elemento de la estructura de la institución es el contenido ideológico, la idea que los miembros tienen de su institución y la definición que la comunidad da de ésta. Un tercer elemento completa la estructura de la institución: un sistema de normas (leyes, reglamentos, principios morales) y un sistema de roles (modelos jerárquicos).

El análisis funcional de la cultura y el análisis estructural de las instituciones, indican que la articulación del concepto de institución con los conceptos de función y de estructura depende estrechamente del contenido que se asigne a los conceptos de cultura y de necesidades. El concepto de institución sirve para designar regulaciones naturales (aunque culturales), cristalizaciones de lo inmutable, del orden deseado por todos. Según Mauss los datos institucionales son otros tantos símbolos o signos utilizados como tales por los mecanismos más profundos de la conciencia.

Lévi – Strauss, trascendiendo las instituciones, trata de perfilar las estructuras inconscientes de todo sistema social. A través del análisis de las estructuras elementales del intercambio pone de relieve una característica esencial de toda institución, su ambigüedad: permisiva – represiva, la institución tal como la se presenta como un modelo ideal, pocas veces alcanzado en la historia.<sup>53</sup>

La evolución de ambas instituciones (roles), en función de los cambios ocurridos en otras instituciones y en la totalidad del sistema social, hace aparecer la función

---

<sup>53</sup> LOURAU, R., *op. cit.*

represiva, en un momento dado, como primordial con respecto a la función permisiva y viceversa. Lévi – Strauss plantea también el problema de la institución ausente, aquella que simboliza una forma social que el sistema institucional rechaza experimentando al mismo tiempo su carencia.

Las vicisitudes que sufre el concepto de institución hace variar el concepto estudiado en los diversos contextos o sistemas de referencia en lo que se le emplea, originando una crisis del concepto. Se torna tan amplio que incluye las creencias, ideas, valores, conductas colectivas, aun en cuanto se hallan preestablecidas, sin ser estas de la misma índole. A la vez es un concepto estrecho porque todo lo no preestablecido queda fuera.

Un error teórico es designar por institución solamente a lo instituido, privándolo de su significado dinámico. La reducción del concepto de institución a la instancia de lo instituido designa sólo los procesos de integración, de interiorización de las normas o modelos sociales por los individuos. Este esquema permite definir el concepto de institución como en la medida en que un conjunto de estos roles posee un significado estratégico para el sistema social, puede llamarse institución al complejo de reglas que define su comportamiento esperado.

Las estructuras institucionales son el elemento fundamental dentro de la estructura del sistema social, constituyen cristalizaciones relativamente estables de las fuerzas del comportamiento. Sin embargo, la institución se caracteriza por una instancia inconsciente y no únicamente por la existencia de un sistema funcional de necesidades y de roles sociales racionalmente estructurados.

## **2.4. Introducción al Nuevo Institucionalismo**

Hasta aquí es posible observar que existe una delgada línea entre instituciones, en tanto reglas formales, e instituciones como códigos de conducta. Es hasta entrado el Siglo XX cuando la academia, bajo su corriente nuevo institucionalista, logra definir a las instituciones como las reglas del juego (leyes, normas, valores, reglas, lenguajes, usos, costumbres, etc.) que permiten una interacción ordenada, sistemática, predecible y estable entre los seres humanos y entre la sociedad y el Estado.

Las instituciones son estructuraciones históricas en las que se sincretizan valores, tradiciones culturales y todas las convenciones existentes de una sociedad. De la anterior definición, es posible inferir la existencia de dos tipos de instituciones, a saber: formales (leyes y reglamentos) e informales (reglas culturales y códigos de conducta cotidiana).

La “nueva teoría institucional” contiene elementos de microteoría, historia económica, economía de los derechos de propiedad, sistemas comparativos, economía del trabajo y organización industrial. Los puntos que vinculan estos estudios son:

1. Un consenso evolutivo en cuanto a que la microteoría convencional opera en un nivel de abstracción demasiado alto para permitir que muchos fenómenos microeconómicos importantes sean abordados.

2. Una sensación de que el estudio de las transacciones que ocupó la atención de los institucionalistas merece renovada atención.<sup>54</sup>

Si se observa desde una perspectiva histórica, desde la división más elemental del trabajo hasta la constitución de los Estados modernos, es posible sugerir que se han establecido cuerpos cada vez más complejos de rutinas de comportamiento o reglas del juego que surgen para reducir la incertidumbre existente en la interacción entre los entes sociales, los cuales carecen *a priori* de información sobre el posible comportamiento de los otros.

Las instituciones son entonces cruciales porque regulan, aunque sea de manera imperfecta, el comportamiento social de los ciudadanos individuales. Así, la existencia de esas reglas beneficia a todos los participantes y a la sociedad en su conjunto, las cuales pueden ser cambiadas por estos mismos cuando ya no cumplen con sus expectativas.

Para el análisis institucional es conveniente distinguir entre institución y organización, ya que en el lenguaje común suelen utilizarse estos conceptos como sinónimos. Sin embargo, debe entenderse que se trata de dos objetos de estudio íntimamente relacionados, pero muy diferentes al momento de diseñar y hacer operativa una investigación sobre el tema.

Como se apuntó, las instituciones son las reglas que organizan las interacciones humanas. Por su parte, las organizaciones son, por ejemplo, las dependencias de gobierno, empresas, iglesias, asociaciones civiles, etc., instancias que estructuran la interacción humana y aseguran en su espacio el logro de objetivos y metas a

---

<sup>54</sup> Véase WILLIAMSON, O. E., *Markets and Hierarchies. Analysis and Antitrust Implications*, The Free

través de una combinación de estrategias. Ahora bien, las organizaciones cobran vida y evolucionan de acuerdo al marco institucional. A su vez ellas influyen en la forma en que evoluciona el marco institucional.<sup>55</sup>

Si la importancia de las instituciones radica en que son parte esencial de todos los sistemas sociales, dentro de esta categoría destacan las instituciones políticas, porque son las que buscan que todos los individuos puedan satisfacer sus necesidades y sobre todo que logren sus objetivos. En este sentido, el planteamiento y la perspectiva neoinstitucional es sumamente rica para adentrarnos en el estudio de los sistemas políticos, los cambios que adquiere el Estado en su arquitectura y fisonomía, la cuestión de la gobernabilidad y el desempeño gubernamental.

La percepción de que las instituciones en las sociedades modernas juegan un papel en ocasiones nuevo y, ciertamente, más complejo y determinante que nunca, impulsó una nueva ola de esfuerzos sistemáticos para su estudio, los cuales, a principios de los años 1980, comenzaron a revelarse en forma clara. Estados Unidos volvió a ellos, cuando neomarxistas como Theda Skocpol hicieron ver la capacidad del Estado para moldear el resultado de las políticas.<sup>56</sup> A partir de entonces es cuando surge el “nuevo institucionalismo”, tal como lo denominan March y Olsen.

---

Press, Nueva York, 1975.

<sup>55</sup> Véase HODGSON, G. M., *Economía Institucional y evolutiva contemporánea*, UAM Colección Teoría y Análisis, México, 2007.

<sup>56</sup> SKOCPOL, T., “Bringing the state back in: Strategies of analysis in current research”, en: P.B. Evans, D. Rueschemeyer y T. Skocpol (Eds.), *Bringing the state back in*. Cambridge University Press. pp. 3-37.

El enfoque orientado al estudio de la estructura y el funcionamiento de las organizaciones públicas surge tras varias décadas de concentración en los individuos y, paralelamente, de olvido de las instituciones. Tanto politólogos, sociólogos y economistas volvieron su mirada hacia aquellas, como una reacción en contra del éxito de los enfoques racional y conductista que se caracterizan por su reduccionismo, utilitarismo, funcionalismo e instrumentalismo y, en esencia, por su planteamiento simple y estrecho de reducir el comportamiento colectivo al comportamiento individual.

Contrario a esta postura teórica, el nuevo institucionalismo argumenta que los contextos institucionales –políticos, sociales, económicos- dentro de los que actúan los individuos influyen de manera importante sobre su comportamiento.

Esta recuperación del interés de politólogos, sociólogos y economistas por las instituciones no supuso un despertar del viejo formalismo jurídico, sino la victoria del conductismo sobre otras corrientes que habían abordado el tema de las instituciones.

El formalismo jurídico fue incapaz de desarrollar un adecuado estudio de las instituciones, toda vez que su enfoque legal y formalista del derecho público y la filosofía política del bien común, misma que se agota en el estudio de los regímenes políticos y de las constituciones, establecieron como límites de su reflexión el “deber ser”; desfasando con ello, la realidad de principios teológicos o metafísicos que aplicados a los casos concretos, terminan por reprobarlos para proponer modelos prescriptivos que tampoco nunca se alcanzan.

El nuevo institucionalismo adopta la etiqueta de “nuevo” para destacar que existen diferencias sustantivas tanto en la propia definición de las instituciones como en los enfoques teóricos y las técnicas utilizadas. Por tanto, ni las instituciones que se estudian ni los métodos que se aplican son los mismos. En este sentido, la nueva definición de las instituciones no sólo centra la atención en los aspectos formales o legales (las instituciones como “organizaciones jurídicas”), sino, sobre todo, en sus aspectos sustantivos, es decir: hasta que punto influyen, condicionan, estructuran o determinan las preferencias y estrategias de los actores y los resultados del juego político.

Bajo el enfoque nuevo institucional es más importante observar como funcionan las estructuras y describir esos hechos y no analizar como fueron diseñadas desde la formalidad de las leyes, para ver si corresponden con el espíritu del deber ser.

Para el nuevo institucionalismo, las organizaciones desarrollan características institucionales que las diferencian a unas de otras y estas características son el factor más importante a considerar para entender el comportamiento de los actores organizacionales. La relevancia e importancia de las instituciones, entendidas como “reglas de juego”, es que no son neutrales, importan y mucho, porque en contextos similares y con preferencias similares, las diferencias institucionales primarán estrategias diferentes de comportamiento.<sup>57</sup>

En esta perspectiva, para el nuevo institucionalismo, las instituciones son las reglas formales e informales, las normas y las prácticas, los hábitos y las

---

<sup>57</sup> Idem.

costumbres que “influyen” en el proceso político, bien en el nivel “macro” (las Constituciones, la cultura política, etc.), bien en el nivel “micro” (el sistema electoral, el reglamento de un parlamento, el reglamento de un municipio, los aparatos burocráticos-administrativos, etc.).

No es de extrañar que, de acuerdo con estos criterios, la definición de instituciones que manejan los neoinstitucionalistas sea tan amplia. Efectivamente, las diferencias que existen entre los distintos autores que han puesto su atención son notables y se justifican porque están indudablemente influidas por su formación previa o porque parten de tradiciones explicativas radicalmente distintas (ciencia política, economía y sociología). Sus coincidencias no van mucho más allá de las siguientes premisas sugeridas por Jorge Bravo:

1. Un rechazo ante los reduccionismos conductista –las instituciones como simples epifenómenos de la sociedad- y economista –las instituciones como una realidad incomoda para los estrechos supuestos de la microeconomía-.
2. La convicción de que los arreglos institucionales –como sea que estos se definan- cuentan en la explicación de la vida social, económica y política.
3. Una definición inicial muy general de las instituciones como las reglas del juego de una sociedad.<sup>58</sup>

Ahora bien, la visión institucional de los asuntos de política y políticas públicas no es monolítica, es decir, no significa que sea vista sólo desde la perspectiva histórica y normativa. Por el contrario, el enfoque es producto de una rica historia y desarrollo, y actualmente se encuentra muy lejos de ofrecer una perspectiva unificada sobre los asuntos públicos. En lugar de ello, este enfoque analítico ha

progresado en distintas vertientes (el histórico, el normativo, el racional económico y el sociológico), con diferentes supuestos y variables relevantes, aunque compartiendo una lógica general similar guiada por la consideración de las instituciones como factores de influencia real en la vida política.

A continuación se muestran las características más relevantes del nuevo institucionalismo y las principales aportaciones que han realizado sus autores más representativos. Este apartado estará en 4 secciones que enumerarán las situaciones problemáticas detectadas por los precursores del nuevo institucionalismo en la teoría económica neoclásica, en un aspecto específico, y posteriormente las propuestas de cambio, que para ese caso, plantea este cuerpo teórico.

Las secciones en las que se dividirá este escrito serán: a) costos de transacción, b) información incompleta, c) racionalidad limitada y d) derechos de propiedad. Estas secciones reúnen, a grandes rasgos, las principales unidades de análisis del enfoque adoptado. Al final de las 4 secciones, se presentará un apartado de conclusiones que intentará recapitular los conceptos principales que esta teoría nos brinda para poder entender las relaciones humanas dentro de las organizaciones. Asimismo, se mencionará como esta teoría puede ayudarnos a comprender a los cuerpos de la administración pública y su funcionamiento con relación a la prestación del servicio de seguridad pública.

El nuevo institucionalismo es una respuesta de algunos estudiosos de la economía y de las instituciones, que aseveraban que el paradigma neoclásico era

---

<sup>58</sup> BRAVO Puga, J., “Los nuevos institucionalismos: Entre el modelo del actor racional y una teoría de las

sumamente precario para explicar los fenómenos económicos en la realidad humana. Por muchos años, los intentos de los institucionalistas se vieron truncados por una fuerte escuela neoclásica que contaba con los medios y las capacidades para hacer predominar sus ideas. Como le describe Tomas Kuhn<sup>59</sup>, el paradigma dominante era aún lo bastante fuerte para resistir los embates de científicos e investigadores que exploraban alternativas distintas.

Tiempo después de que las opiniones de los primeros institucionalistas, como Veblen y Commons, se escucharan en algunos de sus escritos, una nueva generación de destacados investigadores y académicos lanzaron una serie de críticas que fueron tan contundentes que lograron solidificar una alternativa teórica sólida. Algunos de estos autores fueron: Simon, Coase, Williamson, North, Alchian y Demsetz. Ellos son considerados pioneros del nuevo institucionalismo económico, pues sentaron las bases para una nueva escuela que si bien no va en contra de los principios de la economía si adopta una mirada de ella mucho más crítica y profunda.

En la economía clásica existían muchos supuestos que deberían satisfacerse para que la noción de mercado y equilibrio competitivo pudieran concretarse. Algunos de estos supuestos eran demasiado irreales (información perfecta, racionalidad absoluta, seres humanos oportunistas y sólo preocupados por el interés propio); por lo que, los análisis derivados de este marco teórico en ocasiones se despegaban demasiado de la realidad y llevaban a una incomprensión absoluta de la realidad.

---

normas sociales. ¿Apuestas complementarias?’, México, El Colegio de México, inédito, 1995.

Los supuestos descritos en el párrafo anterior fortalecían la noción de que aun sin reglas que encaminarán la conducta humana, los individuos eran capaces de realizar intercambios de manera eficiente si tenían la información relevante y eran capaces de procesarla. Esta concepción del intercambio humano, implica que el Estado, las leyes y cualquier norma, son innecesarias para garantizar las diferentes operaciones económicas entre los seres humanos.

En un mercado en competencia perfecta, existen seres humanos con información completa, son racionales y pueden ordenar jerárquicamente sus preferencias, los productos ofrecidos son homogéneos, existe libre competencia y la distribución del poder para cambiar el precio es equitativa. Un ente que participa en este mercado, no puede alterar el precio y siempre elige la mejor opción. De manera agregada estos individuos, en competencia perfecta en la oferta, llegan a un equilibrio con los demandantes, en este punto existe una cantidad y un precio al que se vacían el mercado.

La noción de competencia perfecta se ha utilizado no sólo para analizar los intercambios de activos, gradualmente el marco de análisis de la economía ha ido ganando terreno en otras disciplinas en las que el intercambio también es relevante.<sup>60</sup> Por ejemplo, en la Ciencia Política es cada vez más frecuente que el marco de análisis de elección racional se utilice para entender el comportamiento político de los seres humanos. El intercambio ya no sólo es de activos sino de cualquier cosa, sean votos, beneficios políticos de cualquier índole o apoyo en

---

<sup>59</sup> KUHN, T. S., *La estructura de las revoluciones científicas*, FCE, México, 1962.

<sup>60</sup> Véase AYALA Espino, J., *Instituciones y economía: una introducción al neo institucionalismo económico*, México: UNAM, Facultad de Economía, 1998.

general. Algunos autores han llevado los lentes conceptuales y de análisis a terrenos insospechados, por ejemplo, Gary Becker los ha utilizado para analizar la economía del crimen, el matrimonio y las relaciones de familia en general.

La aplicación del modelo de competencia perfecta en otras latitudes del conocimiento ha permitido trasladar sus enormes limitaciones. El error que se tenía en la economía de percibir un mundo demasiado sencillo es ahora en un error multiplicado en muchas otras disciplinas académicas. Es por eso que las resistencias no se hicieron esperar y fue ahora desde distintos frentes con variados argumentos que se criticó la visión de la economía neoclásica.

#### **a) Los costos de transacción**

Una de las primeras críticas, de la corriente pionera del Nuevo Institucionalismo Económico, se derivó de la observación del mundo de los negocios y fue hecha por un Ronald Coase.<sup>61</sup> Este autor se preguntaba porque en gran medida la producción se realizaba a través de unidades de concentración de autoridad, si el mercado era una opción eficiente para la asignación de recursos y a través de este se podía organizar un sistema productivo descentralizado que funcionara.

¿Por qué existían las empresas? No era mejor y más eficiente organizar la producción a través del libre juego de las fuerzas del mercado y contratar los servicios requeridos a través de éste. La escuela neoclásica nos diría que si existen mercados competitivos, utilizar este mecanismo nos ayudaría a obtener servicios eficientes, baratos y sólo en el momento justo cuando se requiriera. Entonces por qué los hombres, para la producción de bienes y servicios, utilizaban

---

<sup>61</sup> COASE, R., *La empresa, el mercado y la ley*, Alianza Editorial, Madrid, 1994.

empresas donde contrataban personal permanente al que le pagaban incluso en los momentos en que no estaba laborando, horas de comida, de descanso, etc.

La reflexión acerca de este punto es sumamente relevante pues la realidad estaba absolutamente en sentido contrario a lo que la teoría hubiera pronosticado. Entes centralizados, con reglas y regulaciones de operación, con personal fijo que no estaba en competencia continua con otros para garantizar su trabajo.<sup>62</sup> A los ojos de la economía clásica esto era una situación eminentemente ineficiente, costosa y destinada al fracaso. La producción a través de empresas, sin embargo, no parece estar disminuyendo con el tiempo, incluso éstas han sido sumamente exitosas para proveer a los hombres de los productos y bienes necesarios.

Coase identificó algunas causas para que el mecanismo de mercado fuera desechado en esta ocasión, la primera fue que era más costoso utilizarlo que desecharlo. El mercado no funciona de manera automática y sin fricciones sociales, para utilizarlo se debe invertir tiempo en investigar y buscar información sobre precios, calidad, disponibilidad de insumos y características de competidores. Además, debe enfrentar un proceso de regateo para fijar precios y cantidades, es decir conducir un proceso de ajuste mutuo hasta conseguir acuerdos.

Otra razón que hace costoso el mecanismo de mercado es el tener que proteger los derechos de propiedad de ataques de terceros, pues sin una fuerte intervención de Estado para garantizar la propiedad privada nadie podría evitar que las personas pudieran ser despojadas de sus bienes y con esto se rompieran

---

<sup>62</sup> Al menos no en una competencia como en la de un mercado competitivo.

las posibilidades de intercambio. El teorema de Coase es un intento por desarrollar una crítica al supuesto de la economía clásica de que no importaban los derechos de propiedad. Este teorema dice que con información perfecta e individuos estratégicos que negocian continuamente, no importa la distribución de derechos de propiedad. Los individuos a través del proceso de negociación llegarán a una distribución eficiente de los derechos, pues podrán observar donde es más provechoso colocarlos. Sin embargo, el mundo donde la información fluye de manera perfecta y los hombres la pueden procesar no es uno humano, por lo que la realidad humana impide que se cumpla dicho teorema.

Dejar a las libres fuerzas del mercado decidir en todo momento y en toda ocasión es asumir que este funciona adecuadamente siempre. Se han enumerado algunas razones por las que esto no es correcto y por las que existen otros costos de naturaleza distinta a los de producción que deben ser considerados en el intercambio.

Oliver Williamson<sup>63</sup> también abordó la cuestión de los costos de transacción como un impedimento para utilizar siempre el mecanismo de mercado en la organización de las actividades humanas. Para este autor, alternativamente al mecanismo de mercado se podían utilizar estrategias de jerarquía que si bien incurrían en ineficiencias por el hecho de estar concentradas y no estar sujetas a una competencia constante, estas ineficiencias podían representar costos menores que los de utilizar el mercado.

---

<sup>63</sup> WILLIAMSON, O., *op. cit.*, 1975.

Los costos de buscar con quien transar, definir condiciones, monitorear su cumplimiento y aplicar mecanismos de castigo si se perciben desviaciones pueden ser sumamente altos bajo ciertas circunstancias. Por eso en ocasiones es mejor afrontar los costos de una estructura jerárquica, como una empresa, que contratar todo en un mercado que no es perfecto o en ocasiones no existe.

Finalmente, Williamson reconoce que existen otros mecanismos para la organización humana que no son mercados ni jerarquías y les denomina cuasi-mercados. Aquí se supone la existencia de organizaciones que concentran cierto grado de jerarquía pero que introducen mecanismo de competencia para garantizar la eficiencia de sus integrantes. Este constructo es un híbrido que pudiera aprovechar las virtudes de ambos escenarios y que pudiera funcionar adecuadamente en la realidad humana.

Para enfrentar mercados con altos costos de transacción los exponentes del nuevo institucionalismo sugieren que los seres humanos han creado instituciones. Las instituciones son organismos que concentran poder y establecen reglas para las interacciones diarias de los individuos en cualquier actividad colectiva. Las instituciones son una forma alterna de organización, que es jerárquica y posibilita un horizonte de planeación con mayor certidumbre que uno con un mercado muy fragmentado y débil.

Las instituciones o arreglos formales que obligan a dos partes o más a cumplir con ciertas reglas de operación garantizan la continuidad en el funcionamiento de una relación. Ciertamente, este tipo de organización al no incluir necesariamente mecanismos de competencia puede derivar en ineficiencias y estructuras pesadas

y lentas, por eso una organización decidirá constituirse de manera jerárquica e instituir normas de funcionamiento rígidas en la medida en que los costos que esto le representen sean menores a los costos de usar el mercado.

Una empresa que no tenga certeza de la calidad, efectividad y cumplimiento de sus proveedores, decidirá integrarse con uno de ellos para garantizar el flujo de materias primas sin importar que esto le represente ciertas ineficiencias. Lo anterior ocurrirá si el mercado de proveedores en el que se desenvuelve esta empresa es demasiado débil e inconstante. En el caso del gobierno, para una sociedad será mucho mejor constituir el Estado como garante de los derechos individuales y de propiedad, que si cada familia o individuo tuviera que contratar su propia seguridad privada. Las economías de escala se pierden cuando los mercados pulverizan las capacidades en entes individuales, este esquema puede funcionar en ciertos escenarios más no en todos.

#### **b) Racionalidad Limitada**

El supuesto neoclásico que indicaba que los seres humanos eran plenamente racionales fue duramente criticado por Herbert Simon,<sup>64</sup> quien afirmó que los seres humanos difícilmente contaban con capacidades para abarcar un cúmulo de información infinita. Aun suponiendo que existiera disponibilidad de información completa, los seres humanos no tendrían la capacidad para procesarla pues sólo podemos concentrarnos en un cierto contexto delimitado. Aún con los poderosos procesadores de información ó computadoras que hoy el hombre ha diseñado, sería imposible considerar todos los escenarios posibles a partir de esta

información, pues estas computadoras programadas por hombres heredarían sus debilidades y partirían de un cierto número limitado de opciones a analizar.

Los hombres vivimos en un mundo absolutamente complejo de infinitos planos de análisis, tantos que ni siquiera es posible razonarlos, todo análisis humano siempre será por lo tanto parcial. La racionalidad, con la que podemos enfrentar esta confusa y plenamente amplia realidad, es limitada y se concentra en ciertos puntos que son decididos de manera arbitraria por un cuadro valorativo previo. Simon distinguió los hechos de los valores, y afirmó que eran valores en los que se centraban las premisas decisionales de los seres humanos. A partir de estas premisas se estructuraban las decisiones y desde luego las acciones de los individuos dentro de las organizaciones.

El ser humano, según Simon, está rodeado de incertidumbre por lo que buscará evitarla a partir de la construcción de procesos previamente experimentados y que han comprobado tener resultados efectivos, estos procesos se van asentando en la cultura organizacional hasta convertirse en rutinas. Las rutinas son necesarias dentro de una organización, así esta tendrá tiempo para poder concentrarse en las cuestiones y fenómenos inesperados que no habían sido contemplados y para los cuales no existe una rutina con la cual solucionarlos.

Un conjunto de rutinas forman una institución, la cual está compuesta por un conjunto de reglas que están internalizadas en la cultura organizacional y que sirven para lidiar con la racionalidad limitada del ser humano y proveerle de

---

<sup>64</sup> SIMON, H., *Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organizations*, New York: Free Press, 1997.

certidumbre. La institución provee de una serie de alternativas pre-seleccionadas y que le solucionan a los seres humanos el problema de complejidad de la realidad.

Otro autor que realizó importantes contribuciones para el nuevo institucionalismo fue Douglas North, algunas de sus aportaciones pueden enmarcarse dentro del contexto de racionalidad limitada. North<sup>65</sup> afirma que los seres humanos construimos reglas para nuestras actividades diarias, de esta manera podemos dar certidumbre a nuestras acciones y propiciamos el ambiente propicio para el crecimiento económico y el mejor desempeño de nuestras economías. Estas reglas se convierten en instituciones en la medida en que se internalizan en la conducta diaria de los individuos que están regidos por ellas.

Las reglas del juego o instituciones pueden ser formales o informales, es decir estar registradas en papel y apoyadas por el Estado o sólo estar entre los hábitos y costumbres de una cierta comunidad. En cualquier caso puede regir de igual manera una institución formal y una informal. Las instituciones pueden cambiar en la medida en que los individuos perciben que son inadecuadas para alcanzar ciertas metas. El cambio institucional suele ser incremental, pues aunque las institucionales formales puedan cambiar, las informales que están en la mente colectiva suelen modificarse lentamente.

North está inscrito en una corriente historicista que supone que el surgimiento de las instituciones es atribuible a acumulación histórica de experiencias de cooperación e interacción. Este autor, señala que el tipo de instituciones con las que cuente un país puede ser un determinante para explicar su desempeño

---

<sup>65</sup> NORTH, D., *Op. cit.*, 1993.

económico. Existen ciertas instituciones que incentivan el desempeño económico en la medida en que dan estabilidad y una base sólida de derechos de propiedad establecidos.

En general, el derrumbamiento del supuesto de racionalidad absoluta planteó serios problemas teóricos para los economistas. El nuevo institucionalismo se fortaleció al ser considerado un enfoque que brindaba una explicación satisfactoria sobre como el hombre lidiaba con esta situación. Las instituciones son instrumentos creados por el hombre para vivir en un mundo complejo e inabarcable, éstas proveen certidumbre y permiten que vivamos sin tener que calcular en cada acción la manera más efectiva de hacerlo.

Las instituciones, desde la perspectiva del nuevo institucionalismo, no son adoptadas acríticamente por los hombres y no se mantienen rígidas e inamovibles. Existe un equilibrio entre las reglas que son creadas para facilitar la vida al hombre y regir su conducta y capacidad adaptativa para ir las cambiando según lo haga su entorno. El cambio institucional permite a los seres humanos, de manera incremental y pausada, lidiar con su limitada racionalidad en pequeños pasos y no en uno sólo que implique un conocimiento absoluto del entorno.

Una forma de gobierno es un conjunto de reglas que se han diseñado para permanecer rígidas en el tiempo y establecer las reglas de convivencia entre los individuos que viven dentro de su territorio. Los gobiernos no cambian de manera abrupta y cuando lo hacen conservan características del antiguo esquema aún bajo reglas del primero. La racionalidad limitada de los miembros de una comunidad les conduce a establecer un poder por encima de los individuos que

instituya procedimientos que eventualmente se convierten en rutinas e instituciones para conducir las actividades diarias. Si el gobierno no fuera rígido y no estuviera institucionalizado, tendría que inventar en cada momento las mejores formas de conducirse lo que sería sumamente ineficiente. A pesar de su rigidez el gobierno cambia, gradualmente, cuando los individuos consideran que es obsoleto y no contribuye a su bienestar.

### **c) Información imperfecta**

La información no fluye de manera perfecta en el mundo real, por lo tanto, el problema de la racionalidad limitada se agrava al considerar esta condición. Los seres humanos no podemos disponer de toda la información necesaria para tomar una decisión, sería demasiado costoso y además inviable tratar de reunir la en un mundo donde el tiempo y los recursos son escasos. Ciertamente, aunque se tuvieran los recursos para reunir toda la información alrededor de un asunto, siempre habría espacio para dejar fuera algún dato relevante.

Las personas no tienen información completa, lo que impide tomar decisiones que conduzcan al óptimo de la economía neoclásica. Pero los problemas no terminan aquí, además de tener un escenario con información incompleta, tenemos información asimétrica entre los actores que realizan transacciones. De este modo, la información puede ser utilizada de manera estratégica por uno de ellos y producir resultados negativos para todos.

La información asimétrica implica que uno de los actores involucrados en una transacción cuenta con mayor información que el otro y la utiliza para su beneficio,

existen dos casos concretos que deben ser analizados: el del riesgo moral y el de selección adversa.

La selección adversa ocurre cuando antes de realizar una transacción un individuo tiene más información que otro sobre la transacción misma. Es posible, por lo tanto que este individuo utilice su ventaja para sacar provecho de esta situación. En ocasiones, es difícil visualizar las características de algún objeto que se va a vender, el vendedor tiene mucho menos información acerca del artículo que el comprador. El vendedor de un artículo de baja calidad puede hacerse pasar por uno de alta calidad y los potenciales compradores no diferenciarían entre uno y otro. Además, informarse acerca del producto a comprar puede ser muy costoso y en cierto momento hasta inviable. Con estas restricciones es difícil distinguir entre los artículo de alta y de baja calidad.

Los casos de selección adversa pueden ser tan graves que destruyen mercados, pues cuando muchos de los productos de mala calidad se hacen pasar por productos de buena calidad el mercado empieza a ser percibido por los compradores como un mercado de baja calidad. Cuando se concreta esta percepción, la demanda de productos en este mercado empieza a disminuir y son castigados los vendedores de artículos de baja calidad y también los de alta calidad.

Los precios de un mercado de baja calidad empiezan a disminuir y poco a poco van saliendo de éste, los vendedores de productos de buena calidad que no están dispuestos a recibir un bajo precio por sus productos. Al final, sólo quedan productos de mala calidad en este mercado y en la medida en que esta calidad

vaya disminuyendo el mercado tiende a desaparecer. La selección adversa puede ser un enorme impedimento para el intercambio y es un caso relevante de cómo las condiciones del mercado competitivo no siempre está presentes.

Los vendedores de productos de buena calidad podrían enviar señales a los compradores, podrían publicitar su buena calidad, dar garantías o certificarse con un tercer organismo. Pero todas estas acciones le representarían costos que necesariamente incrementarían los precios. Ante esta situación los vendedores de artículos de baja calidad verían como se incrementa su ventaja ante los de alta calidad porque se incrementaría la diferencia en precios.

Un ejemplo claro es el los vehículos usados: es difícil identificar cuando un vehículo es de mala calidad y otro de alta calidad, además puede ser costoso indagar y recolectar mayor información al respecto. Ante esto, muchos vehículos de mala calidad estarían vendiéndose al lado de los de alta calidad y los compradores no tendrían posibilidad de distinguirlos. Los precios de los vehículos de baja calidad buscarían estar un poco debajo de los de alta calidad y de esta manera desplazarían del mercado a éstos últimos. Al final sólo vehículos de mala calidad estarían en el mercado hasta que los compradores no asistieran a este mercado más.

El caso del riesgo moral ocurre después de que se ha efectuado una transacción o un acuerdo entre dos individuos y es difícil para uno de ellos observar que el otro efectivamente este cumpliendo con los términos del acuerdo establecido. El monitoreo es complicado porque la distribución de información es desigual, por eso uno de ellos tiene incentivos a actuar de manera oportunista e incumplir los

términos del acuerdo sostenido. El riesgo moral puede provocar que los individuos no deseen entablar acuerdos con otros pues la incertidumbre sobre los resultados es enorme

Un ejemplo de lo anterior son los seguros para automóviles. Cuando un individuo está asegurado puede empezar a ser más descuidado en su forma de conducir pues el riesgo de tener un accidente, al menos económico, no es afrontado por él. De la misma manera, para la compañía de seguros puede ser muy difícil monitorear la conducta de sus asegurados por lo que éstos incurrirían en cambios en su conducta.

El problema de principal-agente puede inscribirse dentro del mismo tipo de problemas que presenta el riesgo moral. Aquí se supone que un individuo propietario de un activo o superior en jerarquía a otro a quien delega ciertas actividades. El primer individuo es denominado el principal y puede tomar la forma del dueño de una empresa, el director o cualquier individuo que tengo bajo su mando a otros. El agente es aquel a quien se le delega alguna actividad o función y debe responder ante el principal. Este tipo de relaciones se formalizan por medio de un contrato o acuerdo entre las dos partes.

El agente siempre tendrá más información sobre sus actividades y el esfuerzo realizado que el principal, por lo que este último siempre tendrá que enfrentar cierto grado de incertidumbre sobre el cumplimiento del contrato o acuerdo. El problema entre el agente y el principal puede aplicarse en muchos ámbitos de la vida, desde accionistas y gerentes, políticos electos y burocracias, ciudadanos y políticos electos, entre otros casos particulares. El problema radica en asegurar

con el mayor grado de confianza posible que las acciones del agente estarán alineadas con las del principal para el cumplimiento de los objetivos generales de la organización dentro de la cual se inscribe esta relación.

El problema emana de la divergencia de intereses entre individuos y la dificultad de hacerlos converger en cierto momento en el tiempo. La acción colectiva es difícil de observar debido a esta variada constelación de intereses y no es claro que exista una receta que pueda solucionar en todo momento el oportunismo y el interés individual. En este sentido, las instituciones surgen para generar incentivos que induzcan al agente a perseguir los mismos objetivos del principal, para reforzar los contratos realizados y para disminuir los costos de monitorear las conductas de los agentes.

Una institución que provea beneficios materiales directos a los agentes en una organización y les recompense en la medida en que logren o se acerquen a los objetivos del principal, les cambiará su esquema de decisión original. El objetivo de las instituciones en este caso debe ser el de encauzar el interés individual oportunista y no someterlo, en la medida en que el interés del agente se alinee con el del principal la organización podrá avanzar hacia el logro de metas conjuntas y objetivos específicos.

#### **d) Derechos de propiedad**

Para los economistas neoclásicos los derechos de propiedad eran irrelevantes en un mundo como el de la competencia perfecta. En este esquema los individuos sabrían a la perfección que distribución de activos sería la más eficiente y sin importar los derechos previos las distribuciones se ajustarían a esta lógica. Uno de

los primeros en criticar este supuesto fue Ronald Coase<sup>66</sup>, quien estableció que los derechos de propiedad si importaban en el mundo real.

El teorema de Coase fue un intento de criticar los lentes conceptuales de la economía neoclásica, aquí se asegura que en un mundo con individuos que no enfrentan costos de transacción, tienen información perfecta, son estratégicos y negocian, no importarían los derechos de propiedad para llegar a una situación eficiente. Según Coase, en este mundo sin fricciones los individuos utilizarían mecanismos de negociación para distribuir los derechos de propiedad de acuerdo con sus intereses y preferencias. La presencia del Estado en este escenario es innecesaria pues sólo se entrometería con el proceso en curso.

Lo cierto es que no existe tal mundo sin fricciones en el uso del mecanismo de mercado, por lo que un mundo con elevados costos de transacción requerirá derechos de propiedad, instituidos y respaldados para que el sistema social funcione adecuadamente. En un escenario de altos costos de transacción las negociaciones serían sumamente complicadas y no siempre llevarían a resultados adecuados.

Para Ayala,<sup>67</sup> los derechos de propiedad posibilitan las condiciones necesarias para un crecimiento económico sostenible. Sin derechos de propiedad, los individuos no tendrían incentivos a invertir y producir, pues nadie garantizaría que se apoderarían plenamente de los frutos de su esfuerzo. La existencia de individuos organizados que pudieran actuar por medio de la fuerza para despojar a

---

<sup>66</sup> COASE, R., *op. cit.*, 1994.

<sup>67</sup> AYALA Espino, J., *op. cit.*, 1994.

otros de sus ganancias desincentivaría la producción, la inversión y el crecimiento económico.

La incertidumbre sobre la posibilidad de recuperar el esfuerzo aplicado a un activo específico es la fuente de debilidad más poderosa en una economía. Según Mancur Olson,<sup>68</sup> los individuos preferirán un bandido estacionario que un bandido pasajero que no tenga incentivos a promover la producción y crecimiento a través del respeto a la propiedad individual. Los individuos preferirán instituciones que abatan, en cierto grado, la incertidumbre; ello, más que un esquema de mercado que por su debilidad y costos no garantice estabilidad.

Los gobiernos democráticos padecen un dilema en este sentido, los derechos de propiedad de los políticos y de los funcionarios públicos no están plenamente definidos.<sup>69</sup> La contienda electoral periódica es de hecho una lucha por los derechos de propiedad, por lo que existe un alto grado de incertidumbre resultado de este diseño institucional. Sin derechos de propiedad claros, no existen incentivos para invertir en una relación funcionario- ciudadano de largo plazo, sino que prevalece una visión de corto plazo.

---

<sup>68</sup> OLSON, M., *La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos*, Limusa, México, 2001

<sup>69</sup> Véase MOE, T. M., "The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy." Pp. 116-153 in O. E. Williamson (ed.), *Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond*. New York: Oxford University Press, 1990.

## **2.5. Comportamiento e incentivos en las instituciones**

Siguiendo a North, las instituciones son un conjunto de reglas y procedimientos de aceptación y cumplimiento de las mismas; así como, normas éticas y morales de comportamiento, que se diseñan para restringir la conducta de los individuos con el objetivo de maximizar la riqueza o la utilidad de los gobernantes y sujetos principales de una sociedad. La relación puede ser voluntaria o involuntaria. Las restricciones al comportamiento pueden ser tabúes, reglas, normas y hasta exhortaciones. Las reglas constitucionales con la estructura básica de derechos de propiedad y estructura del control del Estado. Las reglas normativas son códigos legitimadores de las reglas constitucionales.<sup>70</sup>

El diseño y establecimiento de las instituciones debe tomar en cuenta el coste de cumplimiento de las reglas (derivados de detectar las violaciones de los acuerdos contractuales y de establecer su penalización), estos costos están relacionados con la estructura político-legal y con el grado de legitimidad atribuido a las mismas.

Asimismo, debe tomarse en cuenta otro tipo de costos, tales como de transacción; de información; de intermediación; del fraude (nace de las dificultades de llegar a un acuerdo definitivo sobre la medida del output del trabajo, punto conflictivo central en las relaciones laborales y núcleo del problema con la burocracia); del oportunismo (cumplimiento imperfecto); de la incertidumbre de los contratos

---

<sup>70</sup> Véase NORTH, D. C., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

(vinculada al valor futuro de los precios relativos); de la disminución del riesgo, y; los ocasionados por la selección adversa y el riesgo moral.

Los intercambios personales minimizan la necesidad de reglas formales y procedimientos de cumplimiento, dado que el comportamiento se ve limitado por la reciprocidad y la ideología del consenso. En los intercambios personales, la competencia es la clave para limitar el comportamiento.

Las normas de comportamiento morales y éticas se derivan de las construcciones de la realidad (ideología) que desarrollan los individuos en su relación con el medio. La ideología incluye una forma comprensiva de entender el mundo y actúa para economizar los costes de información; incorpora un juicio de valor sobre la justicia de las instituciones y de las relaciones de intercambio.

Todo sistema político – económico se compone de una serie de instituciones. Las reglas constitucionales son las limitaciones organizativas fundamentales. Su objetivo es la maximización de la utilidad de los gobernantes mediante la especificación subyacente de la estructura de derechos de propiedad y el control de la fuerza coercitiva; especifica un sistema de protección en un universo de Estados competidores, un patrón de distribución de la renta y un sistema de reglas para reducir los costes de transacción.

Las características de la tecnología militar disponible son factores condicionantes importantes pues determinan la distribución potencial de violencia entre y dentro de los Estados. La forma de relaciones contractuales que condicionan a la organización económica está influida por el Estado respecto a los distintos costes de oportunidad de los diferentes gobernados (la estructura de derechos de

propiedad refleja el poder político de los grupos constituyentes). Sujeto a esta restricción, el Estado provee la infraestructura de bienes públicos que fomenta la actividad económica. Cuanto mayores sean las ventajas de la especialización, más etapas tendrá el proceso productivo y mayores serán los costes de transacción.

Las instituciones determinan la producción del sistema; así como, la distribución de la renta. La legitimidad de la institución depende en parte de las personas que la representan. El sucesor ocupa siempre una posición negociadora distinta de su antecesor en relación a otros individuos principales y a sus agentes.

Los cambios en la tecnología militar influyen sobre el tamaño del Estado y sobre el poder de negociación de los gobernantes *vis a vis* los gobernados y los demás gobernantes. La evolución de la apreciación individual sobre la justicia o injusticia de las relaciones de intercambio modifica la ideología; los costes de hacer cumplir y respetar las reglas también se modifican.

Cuanto más rápidos sean los cambios del stock de capital mayor será la inestabilidad del sistema institucional existente. Las revoluciones son más probables en épocas de cambios rápidos del stock de capital que están mejorando el bienestar de los gobernados.

La Primera Revolución Económica produjo al Estado, las limitaciones políticas esenciales para establecer el orden económico y la expansión de la especialización y la división del trabajo. Desarrollos importantes en la tecnología militar condujeron al crecimiento del tamaño de los Estados, de la especialización territorial y del intercambio.

Como se apuntó, el nuevo institucionalismo concede gran atención a los mecanismos a partir de los cuales individuos y organizaciones toman decisiones. Este apartado toma en consideración el enfoque económico de elección racional y el enfoque sociológico para el análisis de las instituciones políticas que permita hacer operativa la investigación sobre la seguridad pública.

Pese a la base individualista que sustenta el enfoque analítico de los institucionalistas de la elección racional, han comprendido claramente que la mayor parte de la vida política transcurre dentro de las instituciones y que, para ser capaces de brindar una explicación amplia de la política, sus teorías deben abordar la índole y el rol de las instituciones políticas.<sup>71</sup>

Dentro de la perspectiva de la elección racional las instituciones están destinadas a superar las debilidades identificables en el sistema político y son consideradas medios para producir resultados colectivamente deseables. Teniendo en cuenta la base económica del modelo de elección racional, una de las consideraciones primarias en su evaluación es la calidad, el nivel, el desempeño y la eficiencia de las instituciones. Por lo tanto, este enfoque busca buenas instituciones que lleven a cabo con eficiencia la tarea que le ha sido asignada, manteniendo el compromiso con otras normas, tales como la democracia.

En este sentido, en este enfoque teórico las instituciones son interpretadas como conjunto de reglas e incentivos que fijan las condiciones para la racionalidad restringida. Así, se espera del político individual que actúe con miras a maximizar el beneficio personal, pero sus opciones están inherentemente restringidas debido

a que los políticos operan dentro del conjunto de reglas de una o más instituciones. Por lo tanto, las variantes institucionales del enfoque concentran su atención sobre la importancia de las instituciones como mecanismos para canalizar y constreñir la conducta individual.

La argumentación sostiene que, si bien los individuos pueden participar en una institución, también deben aprender cuanto antes normas y aceptar los valores institucionales, si es que desean tener éxito en esa institución. La argumentación implícita para justificar esa actitud es que si los individuos quedaran librados a sí mismos, serían demasiado individualistas o se comportarían de manera azarosa, así que por eso mismo y por el bien común se necesita contar con algún recurso para estructurar su comportamiento. A medida que las instituciones se hacen más eficientes, se tornan más capaces de moldear las preferencias individuales, a veces aún antes de que se incorporen formalmente a la institución.<sup>72</sup>

Esta capacidad de producir racionalidad colectiva constituye un rasgo fundamental del enfoque institucionalista de la elección racional. Este cuerpo teórico exhibe un manifiesto interés en la manipulación y el diseño de las instituciones. A diferencia de los otros enfoques del institucionalismo, la escuela de la elección racional da por sentada la existencia de un elemento comportamental –la maximización individual- y señala que esa maximización individual producirá algún comportamiento disfuncional, como la indisciplina y la falta de cumplimiento de las obligaciones. Entonces, esta tendencia diseña instituciones que utilizará la

---

<sup>71</sup> TSEBELIS, G., *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*. Berkeley, California, University of California Press, 1990.

conducta de esos individuos para producir resultados más convenientes. Así, estos teóricos apoyan el desarrollo de instituciones que posean incentivos (positivos y negativos) que puedan, al menos dentro de los parámetros de su teoría, producir el modelo de resultados comportamentales buscados por los diseñadores.

Ahora bien, existen diversas variantes de la versión de la elección racional del institucionalismo: las instituciones como reglas; las reglas para la toma de decisiones; los individuos dentro de las organizaciones; modelos basados en la relación principal-agente; y modelos de instituciones basadas en la teoría de juegos. Sin embargo, todas dan por sentado que los individuos son los actores centrales en el proceso político y que actúan racionalmente para maximizar el beneficio personal. Así, desde esta perspectiva, las instituciones son conjunto de reglamentaciones que moldean la conducta individual, pero los individuos reaccionan racionalmente ante los incentivos y restricciones establecidos por esas reglas.

Al definirse las instituciones por reglas y por un conjunto de incentivos, esto tiene cierta vinculación con el concepto de que las instituciones se definen por valores, pero el mecanismo de acatamiento que se pretende imponer es algo diferente. Mientras que desde el institucionalismo normativo el acatamiento es moral y normativo,<sup>73</sup> en la versión de la elección racional es más calculador. Según la

---

<sup>72</sup> NORTH, D., *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

<sup>73</sup> MARCH, J. G. y J. P. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

terminología usada por Scott,<sup>74</sup> la mayor parte del análisis racional suele ser “regulador”, en vez de “normativo” o “cognitivo”.

En el caso mexicano, evidentemente ninguna institución pública está tan bien constituida como para suponer que jamás se presentarán situaciones anómalas. Desde luego, siempre existe la posibilidad de que se produzca una desviación sustancial de los valores a menos que existan claros mecanismos de control sobre los miembros. Es un lugar común afirmar que algunos de quienes detentan un cargo público pueden ocasionar, en muchos casos, un gran daño al conjunto de la sociedad a cuyo servicio se encuentran. Su poder les da la oportunidad de favorecer diversos intereses privados, lo que muchas veces conlleva severos costos para la sociedad. Ningún nivel de gobierno escapa a esta situación. En todo un cúmulo de áreas políticas, a menudo vemos que la peor práctica es la que se adopta y no la mejor. Se parte de la idea de que individuos egoístas prefieren instituciones socialmente ineficientes, pues éstas les proporcionan una utilidad individual más grande, por eso su persistencia. Por lo tanto, será preciso que existan mecanismos de imposición y sanción para tratar los inevitables casos de desacato. Así, cuando un individuo viola una norma institucional, generalmente lo hará asumiendo el riesgo que eso lleva implícito. Entonces, para que la lógica de lo adecuado funcione deberá existir no sólo cierta forma de imposición, sino también, de sanciones e incentivos.

La versión del enfoque institucional de elección racional sobre la que se apoya esta investigación es aquella que ve a las instituciones como reglas. Esta versión

---

<sup>74</sup> SCOTT, W. R., *Institutions and Organization*, Thousand Oaks, California, Sage, 1995.

concibe a las instituciones como conglomerados de reglas en los que los miembros de las organizaciones aceptan seguir esas reglas a cambio de los beneficios que obtiene por pertenecer a la estructura.

Como ya se apuntó, esta definición es muy similar a las definiciones de las instituciones empleadas por el institucionalismo normativo, ya que ambas se apoyan en el establecimiento de pautas de conducta para establecer la índole de las estructuras. La principal diferencia está en los diferentes grados de formalidad y, sobre todo, en la posibilidad de imponer tales pautas, lo que se pone de manifiesto en el uso de los términos “norma” y “regla”. En la visión normativa del comportamiento institucional,<sup>75</sup> se daría por sentado que los actores se comportarían adecuadamente debido a su aceptación de los valores institucionales. El enfoque institucional de elección racional por su parte apoya el desarrollo de instituciones que posean incentivos positivos y negativos. El incentivo positivo recompensa al agente por elegir de manera adecuada; la negativa (sanción) lo castiga por hacerlo incorrectamente.<sup>76</sup>

Así, los incentivos pueden servir para reforzar una determinada forma de conducta; su propósito es asegurar que determinados agentes puedan realizar determinadas elecciones, y no otras. En este sentido, las reglas son decisivas para regular el comportamiento de los individuos cuando su búsqueda racional de beneficio individual podría producir resultados colectivamente indeseables.<sup>77</sup>

---

<sup>75</sup> Véase MARCH, J. G. y J. P. Olsen, *op. cit.*,

<sup>76</sup> PETTIT, P., “El diseño institucional y la elección racional” en Robert E. Goodin, *Teoría del diseño institucional*, editorial Gedisa, España, 2003.

<sup>77</sup> OSTROM, E., *Governing the Commons: The Evolution of Institutions of Collective Action*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

Otro modelo que tiene cierta relación con el anterior –y del que se adoptan sus premisas- es el basado en la relación principal -agente, que significa la interacción entre instituciones y entre individuos e instituciones.

En el modelo del tipo principal-agente se asume que el proceso es realizado principalmente por medio de reglas y que la actividad de control es unidireccional. Esta perspectiva puede ser aplicada dentro de las organizaciones como también servir de medio para comprender las interacciones entre grupos de instituciones dentro del sector público, se ha convertido, por ejemplo, en el medio estándar para analizar las políticas reguladoras, especialmente en el caso de los Estados Unidos. El problema que aquí se identifica consiste en dilucidar como diseñar estructuras de modo que el principal (por ejemplo el Congreso) pueda tener la certeza de que el agente (por ejemplo en la repartición pública de recursos federales a gobiernos locales) satisface los requisitos del principal. En este sentido, este enfoque ha incluido estrategias que utilizan estructuras de incentivos para que los agentes tengan más motivación para el acatamiento.

Adoptar en la investigación el enfoque institucional de elección racional, tiene como finalidad tratar la situación de desviación de conducta de los actores respecto de las instituciones, al dejar las instituciones zonas abiertas a la desviación de las reglas y no establecer claramente incentivos positivos o negativos, particularmente en lo correspondiente a las relaciones intergubernamentales en lo que respecta a la transferencia de recursos por parte del gobierno federal a los gobiernos estatales; en el diseño institucional a nivel

estatal respecto de las reglas que establece para los gobiernos municipales; y en el diseño institucional en el gobierno municipal.

Ahora bien, es viable preguntarse ¿Por qué a pesar de que en muchas sociedades donde existen las mismas instituciones formales, no se cumple con los mismos cometidos? La respuesta es compleja pero fácil de entender, ya que si bien es cierto que el entramado institucional importa, también lo es que el entorno y el pasado histórico confluyen en el cumplimiento de estas reglas del juego. En efecto, el contexto es otro factor importante en el que se desenvuelven las instituciones como determinantes en las acciones de los sujetos. Al respecto, Rodolfo Vergara señala que los contextos institucionales –políticos, sociales, económicos- dentro de los que actúan los individuos influyen de manera importante sobre el comportamiento de los actores.<sup>78</sup>

En esta lógica, es clave analizar que lo que da forma a nuestras conductas no se limita a las “instituciones formales”, sino que incluye lo que se conoce como “instituciones informales”; Helmke y Levitsky señalan que son aquellas creadas, comunicadas y aplicadas fuera de los canales oficialmente existentes.<sup>79</sup>

Ambos tipos de reglas coexisten en diferentes combinaciones en todas las sociedades contemporáneas, por lo que los regímenes políticos constituyen entramados institucionales conformados por una combinación muy intrincada de constreñimientos u obligaciones formales e informales, donde, en algunos casos,

---

<sup>78</sup> VERGARA, R., “El redescubrimiento de las instituciones: de la Teoría Organizacional a la Ciencia Política”, en J. G. March y J.P. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizacional de la política*, FCE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1997.

<sup>79</sup> HELMKE, G. y S. Levitsky, “Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda”, *Perspectives on Politics* 2, 2004.

las prácticas informales pesan más y determinan el sentido que se les da a las reglas formales.<sup>80</sup>

Al respecto, el nuevo institucionalismo –económico, político y sociológico– argumenta que los contextos institucionales políticos, sociales y económicos dentro de los que actúan los individuos influyen de manera importante sobre su comportamiento. En particular, la teoría del nuevo institucionalismo sociológico, destaca que la acción y el desempeño de los individuos no sería otro que el conformado por un lado, por el entorno cultural y social, por el otro, por la propia acción de las instituciones, principales marcos de referencia de los ciudadanos. De esta manera, normas, valores, hábitos, roles, conforman categorías centrales cuando se quiere definir una institución.

En el nuevo institucionalismo sociológico, se concibe a un actor que no se mueve sólo en función de racionalidad, sino principalmente a través de patrones de conducta, roles, agencias y procesos de socialización e interacción respectivamente que son gestados y mantenidos por las diversas agencias y reproducidos a lo largo de la historia. Así, el neoinstitucionalismo sociológico dará importancia al estudio del ambiente y de los entornos culturales, sociales y políticos a través de los cuales los distintos actores y agencias intervienen y se desempeñan.

Ahora bien, ¿en que contribuye este enfoque sociológico al estudio de las instituciones, particularmente para el estudio de la seguridad pública? Para el caso de las instituciones políticas mexicanas, este enfoque resulta un elemento

---

<sup>80</sup> ROMERO, J. J., “Las instituciones políticas desde un nuevo ángulo”, en Mauricio Merino (coordinador),

importante para la comprensión y explicación de su funcionamiento, dado que muchas veces el comportamiento de los actores responde más a la influencia de pautas culturales que a la racional-instrumental. La siguiente cita ilustra bien este punto:

La modernización de las agencias gubernamentales en los países desarrollados es en muchos casos un problema estrictamente de mayor eficiencia administrativa. En el continente latinoamericano la modernización es un problema mucho más amplio e interconectado, es un problema de cambio político, social, económico y también ciertamente administrativo.<sup>81</sup>

Esto implica, por lo tanto, abordar los asuntos públicos desde una compleja multidisciplinariedad que conjugue los análisis de la economía, la sociedad, la política y la administración, además de considerar las diferentes racionalidades de los actores institucionales, sociales y políticos. Precisamente por eso, la investigación busca ir más allá del aspecto puramente técnico-administrativo que está afectando el desempeño de la seguridad pública. Nuestra tesis señala que en el desempeño de la seguridad pública, aspectos de carácter político-social están condicionando también su eficiencia ante el deficiente diseño institucional (a nivel macro y micro) que presenta para su funcionamiento.

En la práctica de las instituciones mexicanas, no sólo son las reglas formales las que le dan forma a la vida pública, sino también, fenómenos de naturaleza política como el clientelismo, el personalismo, el caciquismo, el caudillismo y la corrupción. Estas “instituciones informales” tienden a socavar y ahuecar las instituciones

---

*La Ciencia Política en México*, CONACULTA-F.C.E., México, 1999, pp. 234-264.

<sup>81</sup> CABRERO, E., *Del administrador al gerente público*, Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), México, 1997, p. 157.

formales que más que aspectos institucionales bien pudiera definirse como culturales con sesgo antiinstitucional. En este sentido, al hablar de “institucionalización informal” Guillermo O’Donell presupone el uso de una noción más amplia, más sociológica, de institución.<sup>82</sup>

Así, el intercambio asimétrico de bienes y/o servicios a cargo de un “patrón” (político) por votos o favores por parte de los “clientes” (votantes, grupos de poder) es uno de los problemas más complejos de la política mexicana, así como también uno de los mecanismos que sirve para la vinculación entre sectores sociales y el mundo político. De igual manera, el clientelismo, el caciquismo y/o el patrimonialismo impregnan la vida cotidiana de la sociedad mexicana, al punto que muchas veces los propios involucrados no reconocen sus comportamientos como algo dañino o perjudicial para el sistema político, sino parte de la cultura política de la región.

La principal contribución que hace este cuerpo de ideas consiste en señalar que las instituciones dependen de su entorno y que están incluidas dentro de la sociedad y la economía. El nuevo institucionalismo sociológico concibe al gobierno como una totalidad compleja, que necesita estudiarse en forma integral en sus ámbitos económico, social y político. Por lo tanto, un buen análisis institucional requiere el estudio en profundidad, no sólo del funcionamiento de las instituciones “formales”, sino también de las “informales”.

En este sentido, es claro que las normas y rutinas ligadas al funcionamiento de los gobiernos no sólo determinan la constitución de la seguridad pública. A ello debe

---

<sup>82</sup> O’DONELL, G., “Illusions about Consolidation”, *Journal of Democracy*, núm. 7 vol. 2 pp. 34-51.

sumarse las normas y rutinas ligadas al sistema electoral, al funcionamiento del partido en el poder; así como, al contexto local en el que se mueva, lo que obliga al gobernante a actuar en una diferente lógica a lo que puedan indicar las normas institucionales establecidas en un gobierno local.

Esta situación mencionada tiene relación con la tesis que señala el institucionalismo sociológico de que las instituciones son sistemas de significación y que su comportamiento, como también el de los individuos que pertenecen a ellas para la toma de decisiones, depende de los significados incorporados que perciben de las situaciones dentro de su estructura y entorno. Este enfoque por lo tanto, resulta necesario para poder explicar a fondo el comportamiento de los gobiernos locales vistos como organizaciones. Es decir, como en formas similares, en este caso las delegaciones, se darán tomas de decisiones diferentes dado que los ambientes sociales y políticos pueden ser diferentes e influir en el comportamiento al adoptar los actores significados diferentes provenientes de su entorno.

En esa tesitura, para Meyer y Rowan<sup>83</sup> las instituciones no sólo son las reglas formales, los procedimientos o las normas, sino los sistemas simbólicos, los guiones cognitivos y las estructuras morales que dan significado a las acciones humanas. Así, estos autores presentan a las organizaciones como instituciones que producen reglas y procedimientos que devienen en “mitos y ceremonias” que se legitiman a través del tiempo al moldear a las formas organizacionales, dando así a las organizaciones una fuerte propensión a la estabilidad incluso en

contextos turbulentos, generando fuertes similitudes entre organizaciones de un mismo sector de actividad; incluso posee mayor fuerza su adopción que la adaptación de las transformaciones técnicas, que son más importantes para las organizaciones.

La perspectiva que aquí se emplea es que las instituciones son sistemas de significación y que su comportamiento como también el de los individuos que pertenecen a ellas, depende de los significados incorporados y de los símbolos manipulados. Los símbolos y significados adquieren trascendencia institucional cuando se aceptan en la acción social y se asumen como parte de los diversos sistemas y organizaciones. En este mismo sentido, la negociación o el conflicto como expresión de reglas y juegos del poder se condicionan a las creencias, los símbolos y los significados.

## ***2.6. Diseño de las instituciones, cambio institucional y arquetipos organizacionales***

Dentro del neoinstitucionalismo, una cuestión que demanda atención está referida al diseño y cambio institucional. Sin embargo, cada una de las corrientes del nuevo institucionalismo atribuye a los actores una distinta capacidad para el diseño y cambio institucional. Las diferencias en la capacidad se explican a partir del nivel de racionalidad que se atribuye a los actores en cada corriente. Así, el

---

<sup>83</sup> MEYER, J. y B. Rowan, "Institutional Organizations: Formal Structure as Myth. And Ceremony", *American Journal of Sociology*, núm. 83, 1997.

grado de racionalidad que el institucionalismo económico de elección racional otorga a sus actores es mayor que el del nuevo institucionalismo sociológico.

En el enfoque institucionalista de elección racional, como ya se apuntó el diseño y el cambio institucional consciente, son elementos fundamentales en la formación de las instituciones; éstas moldean la conducta de los individuos que están dentro de ellas, pero también los individuos moldean el comportamiento de las instituciones. En este enfoque, el propósito fundamental que induce a comprender las instituciones es ser capaz de manipular los resultados en sucesivas rondas de diseño. El enfoque basado en las regulaciones plantea elaborar maneras de diseñar mejores reglas y también maneras de lograr que esas reglas sean más fáciles de aplicar. Algo que establece una distinción entre el enfoque orientado hacia las reglas y otras versiones del institucionalismo de la elección racional es la disposición del primero a reflexionar sobre el ajuste paulatino de las reglamentaciones, y no sobre la renovación radical del diseño. Las reglas son adaptables a las cambiantes demandas y a la nueva información. El enfoque basado en la relación jefe-agente persigue algunos objetivos similares, tiene como preocupación fundamental la manera en que las elecciones de los individuos crean instituciones, así como su capacidad para moldear las instituciones eficazmente, con miras a producir los resultados deseados.

Como bien señala Guy Peters, si se quiere entender el institucionalismo como ciencia política es necesario integrar las ideas originadas en la bibliografía

sociológica.<sup>84</sup> Aunque cabe aclarar que el institucionalismo sociológico resulta más sólido para explicar el proceso de creación de las instituciones que para describir las características que de él resultan. Por el contrario, el enfoque institucional económico es más eficiente en la explicación de los efectos de las instituciones que en la descripción de su creación o disolución.

Al respecto, según el enfoque sociológico de las instituciones, se puede distinguir tres etapas en el proceso del cambio institucional: a) La formación institucional; b) El desarrollo institucional; y c) El cambio institucional, que integra la desinstitucionalización y la reinstitucionalización.<sup>85</sup>

En el proceso de formación institucional, el enfoque sociológico de las instituciones se ocupa del proceso de creación de marcos cognoscitivos dentro de una organización. En esta perspectiva las instituciones no sólo son entidades objetivas, sino que son construidas socialmente por las percepciones y cogniciones de sus miembros.

El desarrollo institucional se caracteriza por una visión reguladora que se apoya en las reglas y el control para definir las instituciones. Esta visión del desarrollo de las instituciones no es muy diferente de la versión racional del institucionalismo que ya se mencionó más arriba; en este proceso el rol de las instituciones es regular el comportamiento dentro de sus límites y controlar el comportamiento en un ámbito más amplio el de la sociedad. En este sentido, las reglas también definen a las instituciones en el enfoque sociológico de las instituciones y son, asimismo, un

---

<sup>84</sup> PETERS, B. G., *El Nuevo institucionalismo. Teoría institucional en Ciencia Política*, editorial Gedisa, Barcelona España, 2003, p. 148.

medio a través del cual las instituciones influyen sobre los individuos, pero con la particularidad de que los individuos no sólo aceptan normas y reglas, sino también valores de su organización.

Finalmente, el proceso del cambio institucional es considerado un componente natural del campo. Según esta versión, el cambio se produce a través de una mayor institucionalización o la desinstitucionalización. Una mayor institucionalización significa por un lado, agregar más roles y características a la institución, por el otro, hallando los medios necesarios para adaptarse a los desafíos presentes de su entorno. La desinstitucionalización implica la eliminación de viejas estructuras (incluyendo sistemas de valores y símbolos) y el reemplazo por otras nuevas.

Para Oliver<sup>86</sup> la “desinstitucionalización” se inicia con un deterioro gradual (dissipation) en la aceptación y uso de las prácticas institucionalizadas, el cual puede ser inducido por causas externas (nuevos valores sociales, cambios regulatorios y presiones a favor de la innovación) o internas (como puede ser el deterioro grave de la eficiencia, la obsolescencia y la diferenciación creciente).

Ahora bien, en el enfoque sociológico de las instituciones se observa la elaboración de arquetipos de formas institucionales con fines comparativos en el análisis de las formas organizacionales.

Además de ser útil con fines comparativos, el análisis de arquetipos es conveniente para abordar problemas de cambio en las instituciones. En este

---

<sup>85</sup> DIMAGGIO, P. y W. Powell, *El Nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, F.C.E., México, 1999, pp. 33-75.

<sup>86</sup> OLIVER, C., “The Antecedents of Deinstitutionalization”, *Organization Studies*, núm. 13, 1992, p. 4.

punto, la argumentación es similar a la empleada por Max Weber en su desarrollo de la metodología de “tipo ideal” para el análisis de las organizaciones formales, como también de otros aspectos de la vida social. La diversidad de formas en las organizaciones y las instituciones es lo suficientemente grande como para que todo intento de examinarlas termine con el investigador empantanado en una interminable serie de detalles; por lo tanto, es más conveniente crear tipos ideales de instituciones contra los que se puedan comparar las instituciones del mundo real.

Al respecto, señala Guy Peters, que al concentrarse el análisis en las instituciones, éstas suelen ser relativamente permanentes y hasta inflexibles, de modo que es difícil detectar el cambio.<sup>87</sup>

En este sentido, Hinings y Greenwood<sup>88</sup> plantean que la estabilidad y el cambio son dos caras de la misma moneda, es decir, son parte del mismo proceso de movimiento que sufre la acción organizada, sólo que en unos casos este movimiento está dominado por la inercia (por la permanencia en el mismo “arquetipo”<sup>89</sup> o conjunto de ideas, creencias y valores organizacionales) y en otros está dominado por la reorientación (por la modificación del arquetipo original). Característica señalada por éste método, es que el paso de un arquetipo a otro implica un proceso de desinstitucionalización y la consiguiente reinstitucionalización cuando un conjunto de estructuras es reemplazado por la nueva alternativa.

---

<sup>87</sup> PETERS, B. G., *op. cit.*, pp. 157-158.

<sup>88</sup> HININGS, C.R y R. Greenwood, *The dynamics of strategic change*, Basil Blackwell, Oxford, 1988.

La utilidad de esta visión del cambio organizacional es que nos permite entenderlo no sólo como una ruptura, sino también como una continuidad. Hinings y Greenwood estudiaron 24 gobiernos locales en Gran Bretaña durante una década con objeto de observar qué tan frecuente era el cambio dentro del mismo arquetipo (evolutionary change) y qué tan frecuente era el cambio de orientación hacia otro arquetipo (revolutionary change). El estudio referido concluye que los cambios de arquetipo fueron menos frecuentes y aunque en muchos casos hubo en algún momento la intención de cambiarlo, por diversas causas el cambio no fue consumado y se regresó al arquetipo original. Este análisis fue llevado a cabo a través del seguimiento de los “itinerarios de cambio” (prototypical tracks) que seguían los diversos gobiernos locales. Los autores establecieron así cuatro tipificaciones: a) La “inercia” (cambios adaptativos que no modifican el esquema original de interpretación de la organización, es decir, no deteriora los arreglos fundamentales ni cambian el arquetipo); b) las “excursiones fracasadas” (que consisten en itinerarios del cambio que alteran temporalmente la coherencia del arquetipo, pero que al final dan marcha atrás al proceso y reinstalan los arreglos previos); c) las “reorientaciones” (que es el abandono definitivo del arquetipo original para instalarse en otro nuevo con nuevos arreglos institucionales y con una nueva legitimidad que da coherencia al conjunto de estructuras y esquemas de interpretación), y finalmente, d) las “excursiones no resueltas” (se abandona definitivamente el arquetipo original; sin embargo, no se logra adoptar uno nuevo, existen fallas para reconstruir una coherencia alternativa que pueden persistir por

---

<sup>89</sup> Para Hinings y Greenwood los arquetipos son estructuras organizativas y esquemas de interpretación de los

mucho tiempo y deja a la organización en una situación de indefinición prolongada).<sup>90</sup>

## **2.7. Incentivos en las Instituciones**

El presente apartado tiene como finalidad estudiar los incentivos que se generan dadas las reglas formales e informales de cada institución, para después observar si existe alguna incompatibilidad entre ambos. Para tal efecto, es necesario reconocer que al tomar el enfoque analítico del nuevo institucionalismo se están asumiendo cuestiones que no son de menor importancia para el desarrollo de esta investigación. Las posturas ontológicas y epistemológicas con las que carga de manera automática este enfoque analítico, deben ser reflexionadas con responsabilidad. La postura que se asume en este trabajo es la del realismo, con lo cual se acepta una visión ontológica de corte objetivo y positivista. Por otra parte, en la cuestión epistemológica, asumimos que es posible establecer relaciones causales, pero que las variables involucradas no siempre son observables y cuantificables.

Como se ha señalado el nuevo institucionalismo hereda muchos de sus supuestos de la microeconomía clásica, como el concepto de individuo, el cual es visto como un ser que se interesa principalmente por sí mismo y que además es oportunista. Sin embargo, esta nueva corriente problematiza mucho más sus análisis al incluir

---

actores que poseen una coherencia interna.

conceptos como el de la racionalidad limitada, información incompleta, derechos de propiedad e importancia de las reglas y costos de transacción. En este enfoque se asume que existe una realidad fuera de la mente de los individuos, por lo tanto es posible obtener cierta objetividad en cuanto al objeto estudiado. Es decir, los individuos responden de igual manera ante los incentivos que generan las reglas formales e informales de las instituciones, sin considerar la interpretación que éstos pudieran hacer de dicha institución.

Las instituciones son producto de la interacción de individuos con una racionalidad limitada, que generan “rutinas” con el fin de evadir la incertidumbre. Estas “rutinas” son para el nuevo institucionalismo espacios de racionalidad que los individuos aceptan para facilitar la acción colectiva. Las rutinas, que pueden ser modificadas de acuerdo a cálculos racionales, están compuestas de una serie de reglas formales e informales, que han sido internalizadas por los individuos, y que regulan los comportamientos. Aunque sabemos que en una institución existe una relación entre las reglas y los comportamientos, difícilmente existen datos observables que puedan probarlo. Al no poder observar una relación de manera directa, debemos observar otras vinculadas a ellas que puedan revelarnos la primera.

El rol que jugará la teoría en este trabajo, muy lejano al de los positivistas puros, no es el de proveer de conclusiones generalizables ni el de probar cuantitativamente una hipótesis. Se tratará de observar si, en los casos

---

<sup>90</sup> Una revisión más amplia de las diversas orientaciones sobre el cambio organizacional puede verse en D. Arellano, E. Cabrero y A. Del Castillo (comps.), *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México, 2000.

estudiados, lo que la teoría predice en realidad se cumple. Además, se buscará explicar las razones por las que las predicciones pudieran ser diferentes a la realidad. A lo largo de la investigación, se pretende explicar lo máximo posible, con el menor número de variables explicativas. Se busca parsimonia pues la visión que se tiene del mundo y su comportamiento no es complicada, al basarse mucho en los supuestos positivistas el nuevo institucionalismo heredó la búsqueda de simpleza en sus análisis.

## **2.8. Recapitulación**

Desde principios del siglo XX, algunos de los principios de la economía neoclásica fueron duramente criticados por los precursores del nuevo institucionalismo. Se criticaba severamente la concepción de un mundo con información perfecta en donde no existían costos de transacción al utilizar el mecanismo de mercado. Se criticó también la afirmación de la existencia de una racionalidad absoluta en los seres humanos, que los conduciría inevitablemente a soluciones óptimas.

Los mercados no sólo fueron trasladados a la economía sino a cualquier disciplina que implicara toma de decisiones, así se realizaron análisis erróneos en una gran variedad de disciplinas debido a la concepción simplista y equivocada del modelo de competencia perfecta en la economía neoclásica. El surgimiento de un nuevo enfoque que buscara explicar de mejor manera las relaciones humanas era inminente.

El nuevo institucionalismo explica la existencia de ciertas estructuras de jerarquía que suplen al mecanismo de mercado y favorecen la acción colectiva. Las instituciones emergen para disminuir los costos de transacción que pueden surgir si se emplea un mecanismo de mercado. Proveen de información, dan certidumbre respecto a los derechos de propiedad y auxilian a los seres humanos a lidiar con su racionalidad limitada. Las instituciones son creadas por los seres humanos de manera deliberada, para resolver estos problemas y pueden ser cambiadas por éstos mismos en el momento en que ya no cumplan con sus expectativas.

El cambio institucional se da de manera incremental pues a pesar de que las reglas formales pueden transformarse, las instituciones informales sólo cambian a través de un proceso lento y gradual. El equilibrio entre rigidez y flexibilidad es básico para mantener instituciones funcionales y útiles para los seres humanos, el nuevo institucionalismo nos da una explicación de las instituciones que sigue considerando al ser humano como su creador y transformador

Una institución es un conjunto de reglas que otorgan premios por ser seguidas y castigos si se desobedecen. En este sentido, los incentivos son la base del funcionamiento de las instituciones, pues toda regla genera ciertos incentivos si es que tiene sanciones. El esquema del nuevo institucionalismo busca encauzar el oportunismo y el individualismo de los seres humanos lejos de contenerlo o castigarlo. En la medida en que se pueda detectar un esquema de incentivos adecuado, la conducta puede ser dirigida de manera exitosa.

El nuevo institucionalismo subraya en mayor o menor medida el papel central de las instituciones en la estructuración de la política y en la estabilidad y certeza que otorgan a la interacción colectiva, al definir la importancia de las instituciones como las reglas del juego que permiten una interacción ordenada, sistemática, predecible y estable entre los seres humanos y entre la sociedad y el Estado.

En esta investigación se adoptan principalmente los enfoques económico y sociológico para el estudio de las instituciones políticas. El institucionalismo económico sostiene que en vez de guiarse por normas y valores, los comportamientos deben ser una función de reglas e incentivos. La calidad, el nivel, el desempeño y la eficiencia de las instituciones y de las transacciones es fundamental. Por su parte, el institucionalismo sociológico destaca que la acción y el desempeño de los individuos en las organizaciones no sólo están conformados por reglas, sino también, por el entorno cultural y social como marcos de referencia de los actores. De esta manera, normas, valores, hábitos, roles, conforman categorías centrales en el enfoque sociológico.

Uno de los aspectos importantes sobre el que centra su atención el nuevo institucionalismo (independientemente del enfoque) está referido al diseño y cambio institucional. Para el enfoque económico, el diseño y el cambio institucional, el elemento racional tiene una fuerte carga. Para el enfoque sociológico, el diseño y cambio institucional ha centrado su atención especialmente en la desinstitucionalización y la reinstitucionalización.

El enfoque sociológico de las instituciones en el análisis del cambio institucional, ha centrado su atención en la elaboración de arquetipos de formas institucionales

para el análisis de las organizaciones y para fines comparativos. Para el caso del estudio de gobiernos locales Hinnings y Greenwood han desarrollado los siguientes arquetipos: a) La “inercia” (cambios adaptativos que no modifican el esquema original de la organización); b) las “excursiones fracasadas” (consiste en itinerarios que alteran temporalmente la coherencia del arquetipo); c) las “reorientaciones” (abandono definitivo del arquetipo original para instalarse en otro con nuevos arreglos institucionales); y d) las “excursiones no resueltas” (se abandona el arquetipo original, pero no se logra adoptar uno nuevo).

Con base en los arquetipos diseñado por Hinnings y Greenwood, Enrique Cabrero diseña el modelo de arreglos institucionales para el caso de los municipios mexicanos: a) tradición gubernamental (no se altera en lo fundamental los arreglos tradicionales de lo que fue por mucho tiempo el sistema político-administrativo mexicano); b) innovación gubernamental (se detona un cambio en la acción gubernamental a través de la innovación); y c) transformación gubernamental (se rompe con viejos esquemas institucionales al introducir cambios radicales en la acción gubernamental). Dicho modelo se retoma para el estudio de las delegaciones políticas del Distrito Federal entendidas como gobiernos locales.

Otros conceptos sobre los que pone atención para el estudio de la seguridad pública local y se integran al modelo de arreglos institucionales de Enrique Cabrero, son los provenientes del enfoque sociológico como el de la “sedimentación” (donde las prácticas institucionales se asientan sobre el pasado); el de “isomorfismo” (tendencia de parte de las organizaciones –en circunstancias objetivas aparentemente diferentes- hacia la convergencia alrededor de un

formato institucional); y el de innovación (nuevas formas de hacer, de estructurar y de manifestar nuevos comportamientos sociales).

## **CAPÍTULO 3**

### **LIMITANTES INSTITUCIONALES DETECTADAS EN LA PROVISIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN GOBIERNOS LOCALES MEXICANOS**

#### **3.1. *Atribuciones y Recursos de las Autoridades Locales en Materia de Seguridad Pública***

La primera hipótesis secundaria se refiere a los limitados recursos y atribuciones que los gobiernos locales poseen para tratar con el problema de la inseguridad.

Uno de los principios fundamentales del sistema federal de gobierno es la de asignar cada una de las tareas de gobierno al orden que goce de más ventajas comparativas en llevarlo a cabo. Asimismo, el principio de subsidiariedad plantea que en esta asignación de tareas, el gobierno local debe de tener la primera prioridad en la decisión de ejercer o no cada función. La presión y la retórica política del nivel nacional a favor de una centralización de las tareas de seguridad pública en México ha crecido en los últimos años, así que vale la pena revisar explícitamente estos principios federalistas en las discusiones de cómo mejorar la seguridad pública. En esta sección, se consideran primero las ventajas comparativas de cada orden del gobierno mexicano para luego concentrarse en las experiencias, obstáculos y sugerencias para mejorar las respuestas locales a la inseguridad pública.

En este contexto, vale la pena recordar que desde los años 1980 se ha incrementado el interés tanto en México como en otras partes del mundo por llevar

a cabo una descentralización de funciones hacia los gobiernos locales con el objeto de responder mejor a las demandas de los residentes y de reducir costos en la prestación de los servicios públicos. Este proceso ha conducido al surgimiento de autoridades locales con mayor interés en desarrollar sus propios programas de seguridad pública. Sin embargo, estos programas padecen de un amplio rango de problemas, empezando con la falta de coordinación y cooperación con los esfuerzos de los gobiernos estatales y central, típicamente provocada por la percepción de estos últimos de que los gobiernos locales puedan aportar poco, o bien, hasta entorpecer sus acciones.

El argumento a favor de la asignación de la seguridad pública al gobierno local surge de la consideración de que es el nivel de gobierno con más posibilidad de establecer relaciones estrechas con los residentes. En parte, este grado de acercamiento se debe al menor número de personas que atienden en comparación con los Estados o la Federación; esto a su vez ofrece la oportunidad de brindar a la población un trato más directo y personal.

Los gobiernos locales cuentan con una red de relaciones con centros de padres de familia, juntas de vecinos y clubes deportivos que pueden ponerse a disposición de la resolución de problemas declarados prioritarios por parte de la comunidad. De igual forma, los ciudadanos aprovechan la cercanía del municipio o la delegación y acuden con el funcionario público que ocupa el primer eslabón de la administración pública. Cada vez menos, los ciudadanos prefieren acudir directamente con el gobernador o las autoridades federales. El resultado, en los

mejores casos, es que los ayuntamientos pueden tener mejor conocimiento de las necesidades locales que los gobiernos estatales y el gobierno federal.

La confianza otorgada por la comunidad al municipio ofrece a este nivel de gobierno la posibilidad de detectar y prevenir con mayor éxito que sus contrapartes federales y estatales los problemas de seguridad pública en sus localidades. Cada localidad cuenta con su propia geografía, sea urbana o rural, y la ventaja comparativa de los funcionarios municipales en conocer los barrios, los pueblos, las cantinas, los mercados y los caminos es clara: son los lugares físicos donde los crímenes ocurren. El hecho de que muchos funcionarios públicos municipales proceden del mismo lugar donde ejercen sus funciones también les ayuda a conocer tanto las personas honestas y sus patrones de actividad, como los jóvenes en riesgo de delinquir y las bandas ya formadas de criminales. Además, los gobiernos locales están mejor facultados que otros niveles de gobierno para mantener reuniones periódicas y canales de comunicación con los residentes y de esta manera fortalecer el tejido asociativo de la comunidad local, a la vez que mejoran la inteligencia policíaca.

Por otra parte, dada la naturaleza del gobierno local como gestor de soluciones a problemas de convivencia; así como, su estructura administrativa típicamente menos extensa, el municipio goza de mayor flexibilidad para responder a los patrones cambiantes de crimen. Este aspecto es importante porque la actividad delictiva se caracteriza por su habilidad de transformarse casi instantáneamente conforme cambian las condiciones, tanto en su ubicación física como en su *modus operandi*.

Dado que el estudio de caso realizado tomó como unidades de análisis dos delegaciones políticas del Distrito Federal, es pertinente analizar su estatus jurídico.

En los últimos años mucho se ha discutido y legislado en lo que concierne a la reforma política del Distrito Federal. Así pues, hoy en día corresponde a los ciudadanos que habitan en la ciudad más grande del orbe elegir a su Jefe de Gobierno, así como a los titulares de los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales que la componen. Lo anterior no implica que todo esté hecho, por el contrario, la reforma política de nuestra ciudad aun se encuentra a medias. Partidos políticos y sociedad civil pugnan por dar mayor autonomía a la ciudad, de la misma forma que exige un gobierno más representativo. Sobre lo anterior, se ha sugerido la creación del estado 32 de la federación y la municipalización de sus demarcaciones territoriales.

Es menester dotar al Distrito Federal de mayor autonomía respecto de la Federación; así como, hacer más autónomos y representativos a los órganos de gobierno. Para lograr tal supuesto diversos académicos han sugerido instaurar concejos de gobierno, que si bien en su estructura sean parecidos a los ayuntamientos, se diferencien e cuanto a sus funciones y atribuciones.

No es el objeto de estas líneas hacer un recorrido a través de la historia del Distrito Federal, es por ello que de manera muy laxa se explica lo que ha sucedido en la ciudad capital desde 1987 hasta la fecha. Así pues, en ese año se establece la Asamblea de Representantes, la cual tiene la facultad de funcionar como un órgano de participación ciudadana que por primera vez tiene el poder de nombrar

a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, así como la potestad de iniciativa ante el Congreso de la Unión en todo lo referente al Distrito Federal. Aunque con facultades acotadas, ésta reforma constitucional marcaría el comienzo de muchas otras modificaciones que poco a poco irían concediendo a los ciudadanos los derechos políticos que el propio Código Político establece, tales como el imperio de escoger a sus gobernantes tanto en el ámbito del gobierno de la ciudad, como a nivel delegacional.

1993 es el año donde por medio de otra reforma constitucional, la Asamblea de Representantes puede, por primera vez, discutir, examinar y aprobar la Ley de Ingresos, así como el respectivo Presupuesto de Egresos para el buen funcionamiento de la ciudad. Por otra parte, el gobierno contaría con un Estatuto de Gobierno que haría las funciones de Constitución Local; sin embargo, es pertinente mencionar que esta legislación hasta la fecha es promulgada por el Congreso de Unión. Asimismo, se establece la elección de un consejo de ciudadanos, el cual tendría funciones de órgano de consulta y participación donde los partidos políticos no tendrían la posibilidad de postular a sus miembros, sino que se pretendía fortalecer los derechos de asociación de los ciudadanos. Los consejeros elegidos, aunque gozarían de un sueldo pagado con el dinero del erario público, no tendrían el rango de autoridades en el estricto sentido de la palabra, fue por ello que a la postre estos consejos desaparecieron.

Ya para 1996 se estableció la elección directa del Jefe de Gobierno, el cual para la elección de 1997, por única vez duraría en su encargo tres años, estableciéndose, además, la elección mediante sufragio universal de los Jefes Delegacionales para

la elección del año 2000. Una gran falla de ésta reforma fue la idea de un gobierno concurrente que estaría a cargo de los poderes de la Unión, así como del Jefe de Gobierno, la Asamblea de Representantes y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, con ello se limitó fuertemente la autonomía y responsabilidad de las autoridades locales, ya que si bien es cierto la ciudad por su característica de residencia de los poderes federales necesita el establecimiento de una normatividad especial, también lo es que es necesario consolidar su autonomía a través de órganos de representación popular, donde la voz del ciudadano cuente. De tal manera, la estructura jurídico-política de la ciudad capital es *sui generis*, ya que es ésta, el territorio en donde se asientan los poderes federales mexicanos y una de las urbes más grandes del mundo, poseyendo a la vez ciertas particularidades que la diferencian de las otras Entidades Federativas de la República Mexicana. En primer lugar, carece de una Constitución Política en el estricto sentido de la palabra, ya que si bien es cierto que algunos aspectos de su vida interna se encuentran normados por su Estatuto General de Gobierno, éste no es legislado por los representantes populares locales, sino por el Congreso Federal.

Asimismo, el Distrito Federal se encuentra dividido en 16 Demarcaciones Territoriales, las cuales se encuentran dirigidas por igual número de órganos administrativos desconcentrados a cargo de un Jefe Delegacional electo cada tres años mediante sufragio libre y directo por los ciudadanos de la demarcación. A diferencia de los municipios, las delegaciones políticas cuentan con capacidades

recaudatorias menores, por lo que dependen en mayor medida de los recursos que el Distrito Federal asigna para su funcionamiento.

El entramado institucional del Distrito Federal establece la existencia de jurisdicciones concurrentes a cargo de los gobiernos federal y de la ciudad. No obstante ello, no se contemplan mecanismos claros de coordinación y cooperación para regir las relaciones entre los tres tipos de autoridades que interactúan dentro del Distrito Federal.<sup>91</sup>

Por otra parte, fue hasta 1997 cuando la ciudadanía que habita la capital pudo elegir mediante sufragio universal, libre y directo a su Jefe de Gobierno y hasta el año 2000, por primera vez, a los Jefes Delegacionales de las 16 demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal. Aun así, la reforma política de la ciudad se encuentra inconclusa.<sup>92</sup> Un ejemplo de ello es la seguridad pública, ya que la Constitución Política y el Estatuto General de Gobierno del Distrito Federal establecen que la cuestión de la seguridad pública corresponde al Presidente de la República, el Congreso Federal, El Jefe de Gobierno y la Asamblea Legislativa, omitiendo casi por completo la injerencia de las autoridades de las demarcaciones territoriales para coadyuvar en la solución del problema.<sup>93</sup> Aun así, es importante estudiar a estos órganos administrativos desconcentrados por ser el nivel de gobierno más cercano al ciudadano del Distrito Federal y por ser a quien a

---

<sup>91</sup> Para ahondar más en el tema de la estructura jurídico política del Distrito Federal puede consultarse a MARVÁN Laborde, I., *La Cuestión del Gobierno Representativo en el Distrito Federal Mexicano*, Centro de Investigación y Docencia Económicas A. C., Documento de Trabajo, EP-130.

<sup>92</sup> Véase MARVÁN Laborde, I., *Del Gobierno Representativo de las Delegaciones Políticas en la Ciudad de México*, Centro de Investigación y Docencia Económicas A. C., Documento de Trabajo, EP-97.

<sup>93</sup> Véase Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y su Reglamento Interior.

menudo se recurre para exigir la prestación de servicios públicos, no obstante que se encuentren fuera de su ámbito de competencia.

El nuevo escenario político–electoral no destruyó de tajo los anteriores vicios centralistas que ocurrían al interior del gobierno de la ciudad, ya que no ha sido construido el entramado institucional que posibilite la existencia de mecanismos de redes que faciliten la cooperación intragubernamental en los diferentes órdenes de gobierno del Distrito Federal.

Al gobierno del Distrito Federal no le han sido transferidos las funciones y recursos necesarios para cumplir por si solo con las demandas de su ciudadanía.

Al respecto, Ignacio Marván Laborde afirma que:

Ni los ciudadanos del Distrito Federal ni su órgano legislativo intervienen en el establecimiento de sus derechos y reglas básicas de su gobierno local, es un sistema ineficiente para hacer frente a las necesidades cotidianas y cambiantes de la ciudad; ya que en términos prácticos, esto significa que para regular algún aspecto de su vida interna que no haya sido contemplado como una atribución explícitamente otorgada a la Asamblea, la ciudad deberá esperar a que el problema sea abordado y aprobado por la mayoría del Congreso de la Unión.<sup>94</sup>

De la misma forma, al no existir instrumentos de rendición de cuentas claras, los funcionarios públicos del Gobierno y las Delegaciones del Distrito Federal no se preocupan por cumplir con sus responsabilidades, por lo que ante su incumplimiento no existe un actor identificable a quien fincarle la responsabilidad administrativa o política por tal omisión.<sup>95</sup>

---

<sup>94</sup> MARVÁN Laborde, I., *La Cuestión del Gobierno Representativo en el Distrito Federal Mexicano*, Centro de Investigación y Docencia Económicas A. C., Documento de Trabajo, EP-130, pág. 14.

<sup>95</sup> Ídem.

En lo que se refiere a las demarcaciones territoriales, los problemas son mayores, ya que aun y cuando en la normatividad aplicable poseen un estatus asimilable al de los municipios mexicanos, aquéllas no cuentan con los recursos necesarios para brindar los servicios que el Estatuto del Gobierno del Distrito Federal y la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal les confieren, ya que por ejemplo el impuesto predial es cobrado y ejercido por el Gobierno del Distrito Federal.

Las Demarcaciones Territoriales tienen a su cargo la provisión de servicios públicos clasificables en: Servicios Públicos, Desarrollo Urbano y Obras Públicas, Servicios Jurídicos, Desarrollo Social y Seguridad Pública. Como se observa, aun y cuando la capacidad recaudatoria de las delegaciones es menor sus obligaciones son mayores con respecto a los municipios, ya que por ejemplo éstos no están obligados a implementar políticas de desarrollo social como si ocurre en las delegaciones.

A pesar de la gran variedad de obligaciones a cargo de las delegaciones, aproximadamente el 25% del presupuesto del Distrito Federal es manejado por ellas. A diferencia de los municipios, éstos gobiernos no controlan su hacienda local con la misma libertad que aquellos, lo que se traduce en una falta de incentivos para mejorar la administración pública local, con lo que se encuentran aun más supeditados a los ingresos que perciben del gobierno del Distrito Federal.

Los órganos de gobierno de las demarcaciones territoriales actúan siguiendo un patrón de autoridad vertical y concentrado, en donde en el vértice de la pirámide

se encuentra el Jefe Delegacional y en donde no existe la flexibilidad necesaria para que los demás servidores públicos que se encuentran por debajo del delegado puedan actuar con autonomía cuando se presenta un problema que requiere soluciones rápidas. Asimismo, las dependencias que integran el gobierno proceden sin la coordinación adecuada, por lo que los recursos de por sí escasos son desperdiciados y los problemas sociales quedan irresueltos.<sup>96</sup>

Los recursos deben concebirse como un medio, de tal forma que antes de discutirse los incrementos y montos correspondientes a cada nivel de gobierno se deben crear consensos sobre una nueva y más adecuada distribución de competencias entre los tres niveles de gobierno que permitan una mejor coordinación hacendaria, con eficiencia, equidad y una mayor responsabilidad fiscal del Distrito Federal y las Delegaciones. En este sentido, la descentralización del gasto debería ir acompañada de una gradual transferencia de potestades tributarias hacia los gobiernos de las Delegaciones con el propósito de mantener un balance entre su capacidad recaudatoria y su capacidad de gasto que redunde en una mayor eficiencia en la asignación de este último. Sin embargo, para resolver este dilema es necesario partir de nuevos acuerdos que modifiquen la naturaleza de las actuales relaciones intergubernamentales para convertir el federalismo en un sistema de regulaciones recíprocas entre niveles de gobierno.

---

<sup>96</sup> Al respecto puede consultarse a MARVÁN Laborde, I. *¿Y Después del Presidencialismo? Reflexiones para la Formación de un Nuevo Régimen*, Océano, México, 1997.

### **3.2. Limitantes Institucionales en Materia de Comunicación entre las Fuerzas de Seguridad Pública y los Gobiernos Locales**

Ahora bien, la segunda parte lógica en que se ha descompuesto la hipótesis general plantea que existen dificultades en la relación entre las fuerzas de seguridad pública y los espacios de gobierno local.

De conformidad con lo establecido en el artículo 21 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, la prestación de los servicios de seguridad pública es una tarea conjunta a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios mexicanos, mismos que podrán actuar de forma coordinada o cada uno en el ámbito de sus competencias.

Como se aprecia de la lectura a dicho precepto constitucional, las delegaciones políticas del Distrito Federal, aun a pesar de ser caracterizados por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal como gobiernos locales, quedan eximidos de la prestación directa de los servicios de seguridad pública a los habitantes que las integran. Sin embargo, aun cuando la ley suprema no confiere a las autoridades delegacionales obligación alguna en materia de seguridad pública, la ciudadanía les demanda la provisión de tal bien público. Ante ello, las leyes del Distrito Federal establecen de forma acotada la manera en que las delegaciones coadyuvaran en la disminución de la inseguridad que azota la ciudad.

Así pues, La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal establece que las atribuciones del Jefe Delegacional se circunscriben a la puesta en marcha de las políticas diseñadas por el Gobierno del Distrito Federal y su

Secretaría de Seguridad Pública. No obstante, la demanda continua de la ciudadanía hace imperativo que las autoridades de las demarcaciones territoriales traten de resolver, con los escasos recursos que poseen, tal problemática social.

La agenda pendiente consiste en definir una nueva forma institucional para relaciones entre los niveles de gobierno, reconociendo la rápida consolidación que han adquirido los gobiernos locales. La eficacia intergubernamental requiere de una adopción interactiva de decisiones, crecientemente descentralizada, flexible e integrada.

Cabe señalar la capacidad que tienen los gobiernos locales de coordinar diversas tareas administrativas relacionadas con el uso de suelo, la construcción de obras públicas y la prestación de servicios públicos que inciden en las tareas vinculadas al orden público. La coordinación entre distintos sectores del mismo nivel de gobierno puede actuar para detectar lugares peligrosos, prevenir delitos y aumentar la sensación de seguridad de los residentes.

A pesar de todas estas razones, debe ser claro que los municipios no pueden enfrentar ni resolver el problema de seguridad pública actuando solos. Si bien cuentan con ciertos elementos clave para dar respuesta a los reclamos ciudadanos en materia de seguridad pública, la complejidad de los problemas de violencia e inseguridad, al igual que los marcos legales vigentes, implican que los otros órdenes de gobierno gocen de ventajas comparativas en otros ámbitos del tema. Los municipios cuentan con cuerpos de policía únicamente preventiva que, según el Artículo 21 constitucional, se dedican a mantener el orden público y la seguridad en ciudades y pueblos. La policía municipal no está facultada para

realizar investigación sobre crímenes y sólo asiste a los Ministerios Públicos (estatales y federal) cuando se les pide explícitamente. Asimismo, el número de cuerpos policíacos municipales es limitado, de acuerdo con Reames, de la totalidad de municipios mexicanos, no cuentan con ningún cuerpo policiaco y 2,000 de ellos tienen menos de 100 oficiales de policía.<sup>97</sup>

En contraste, el gobierno federal y los gobiernos estatales cuentan con cuerpos de policía preventiva y de policía judicial. La policía judicial es una auxiliar de los ministerios públicos en la investigación y seguimiento de criminales. Sus agentes actúan bajo la autoridad de la Procuraduría General de la República para el caso federal y de las Procuradurías Generales de Justicia para los estados. Además de la policía judicial, la Federación y los estados tienen agentes investigadores del ministerio público y peritos especializados en criminalística.

El Artículo 21 constitucional establece las bases para que la función de seguridad pública se realice en una forma coordinada con las corporaciones policíacas de los municipios, los estados y la Federación, con base en el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP). Según esto, la coordinación debe llevarse a cabo mediante la suscripción de convenios entre los distintos niveles de gobierno y/o con base en las resoluciones tomadas por el Consejo Nacional de Seguridad Pública. Sin embargo, este sistema no ha cumplido con las expectativas o los planteamientos del mismo, desde el punto de vista de muchos municipios. Estos tienden a quejarse de su exclusión de los procesos de planeación y tácticas por parte de los demás niveles de gobierno, así como por una falta de respeto hacia

---

<sup>97</sup> Véase a REAMES, B., "Police forces in Mexico: A profile", *Project on Reforming the Administration of*

sus propias atribuciones. Por su parte, las agrupaciones estatales y federales alegan problemas de corrupción y falta de capacidad en las direcciones de seguridad pública municipales. En este último punto, relativo al nivel de capacitación, podrían tener razón, pero no es obvio que haya más corrupción en el ámbito municipal que en otros órdenes. De hecho, podría ser al revés si consideramos la relevancia limitada de las facultades de los policías municipales en los crímenes que más preocupan a las autoridades estatales y federales. Un policía municipal “comprado” simplemente no conviene tanto a las bandas de narcotraficantes como un agente del ministerio público o policía judicial.

La ventaja comparativa más importante y destacada de la federación y los estados es la de tener mayores recursos financieros para dedicarlos a los problemas de seguridad pública.

Si bien, los datos presupuestarios son celosamente guardados por sus respectivos responsables, especialmente en el gobierno federal, basta visitar una academia de policía a nivel municipal y compararla con sus contrapartes estatales y federales para contar con evidencia concreta de las diferencias de financiamiento público en cada nivel. Estas diferencias también se expresan en la cantidad de equipo técnico y profesional, así como los salarios pagados por las distintas agrupaciones. Sin embargo, cabe hacer notar que esta ventaja no es innata a estos órdenes de gobierno, sino que es un resultado de la distribución de recursos fiscales en el sistema federal mexicano. Esto quiere decir que sería remediable

con base en algunos cambios a la política pública presupuestaria, si fuera posible sumar la voluntad política a su favor.<sup>98</sup>

Otras ventajas relativas de los estados y la federación son más contundentes. Su mayor alcance físico y poblacional, en particular, les permiten aprovechar de algunas economías de escala en la compra de herramienta especializada (por ejemplo, helicópteros, equipos de rescate para eventos catastróficos) que típicamente sería poco aprovechada por un solo municipio. El mayor alcance geográfico también brinda ciertas ventajas en términos de la posibilidad de enfrentar los tipos de crimen, y los criminales, que se organizan con base en territorios más extensos, como el narcotráfico y el comercio de automóviles robados.

Por otro lado, se debe reconocer que, al igual que los municipios, la capacidad de sacar provecho de estas ventajas comparativas varía fuertemente entre estado y estado, e incluso, entre agrupaciones del mismo gobierno federal. También existen variaciones marcadas entre estados en la forma e interés en trabajar en conjunto con los municipios en la resolución de problemas de seguridad pública, lo que a veces dificulta o imposibilita los intentos municipales de resolver los problemas de su propio ámbito.<sup>99</sup>

---

<sup>98</sup> Véase ROWLAND, A., “Assessing decentralization: What role for municipal government in the administration of justice?”, *Project on Reforming the Administration of Justice in Mexico*, Center for U.S.-Mexican Studies- Notre Dame University Press, 2005.

### **3.3. Relaciones Intergubernamentales en México.**

La tercera parte lógica en que se descompuso la hipótesis general de este análisis se refiere al apoyo u obstáculo que la federación y los gobiernos de las Entidades Federativas otorgan a los diferentes gobiernos locales mexicanos.

El entramado institucional del sistema federal permite conjuntar los esfuerzos de los órdenes de gobierno que lo componen, logrando con ello que el Estado sea capaz de dar cabal cumplimiento a su principal obligación: la protección de la vida y propiedad de sus ciudadanos. Derivado de ello, los aparatos públicos se conducen en una intensa interacción entre diversas instancias de gobierno con vida e intereses propios. Sin embargo, la existencia del partido hegemónico que gobernó a México durante 70 años originó la sumisión al gobierno federal de todos los demás ámbitos de gobierno,<sup>100</sup> lo que trajo como consecuencia que tareas como la seguridad pública no fueran llevadas a cabo eficaz y eficientemente.

En este marco de transformaciones, la prestación de servicios públicos en México también mostraba desde fines de 1980 y principios de 1990 una creciente necesidad de cambios para definir un nuevo marco formal y de relaciones intergubernamentales que hicieran posible la gestión de la política pública en campos como el de la provisión de la seguridad pública en espacios locales.

Aunque el marco jurídico establecía como obligatorio el federalismo, hasta años recientes había en la práctica una notable discrecionalidad del Ejecutivo Federal y

---

<sup>99</sup> Idem.

<sup>100</sup> Al respecto puede consultarse a MARVÁN Laborde, I., *¿Y después del Presidencialismo? Reflexiones para la Formación de un Nuevo Régimen*, Editorial Océano, México, 1997.

un férreo control de información, lo que se expresaba en la concentración excesiva del poder en el gobierno federal y especialmente en el Presidente.

El costo de la situación descrita en el párrafo anterior consistió en el mantenimiento de un alto grado de dependencia de los gobiernos locales. El manejo discrecional de la asignación de recursos otorgó al Presidente de la República un enorme poder para organizar las coaliciones políticas con grupos y gobiernos locales a fin de sacar adelante sus proyectos.

Las relaciones intergubernamentales obviamente fueron influidas por esta situación. Las estructuras formales de gobierno que realmente debería fomentar los principios de correspondencia, coordinación y equidad no eran respetadas en la práctica; la estructura federal horizontal entre ejecutivo, legislativo y judicial había quedado bajo el control de un ejecutivo extraordinariamente fuerte. Por su parte, la estructura vertical -gobierno federal, local y municipal- concentró el poder en la cúspide de las estructuras federales. La lógica de este esquema era la que daba estabilidad a las estructuras de gobernación y particularmente, a las relaciones entre niveles de gobierno, pero también mantenía baja la capacidad de negociación de los gobiernos locales, hasta reducirlos a meros apéndices de los designios federales, con una muy baja capacidad de autonomía para ejercer su soberanía; lo único que les permitía defender sus poderes residuales era su constitución local. Además, la mayoría de ellos reprodujeron estos mismos patrones de funcionamiento en sus jurisdicciones.

Durante muchos años, este esquema de relaciones intergubernamentales resultó “funcional” al sistema político mexicano en su conjunto; ello, a costa de mantener y

aún amplificar procesos negativos: propició la elusión de responsabilidades locales constitucionales y tendió a reforzar la típica conducta de premios y castigos frente a un mando autoritario. El resultado más ostensible fue la virtual abdicación de los atributos formales de un federalismo fuerte.

En este sentido, las presiones para renovar el pacto federal, modernizar la administración pública y la descentralización, son producto del agotamiento de un esquema centralista y de los cambios que ya se presentaban en la propia agenda de políticas en todos los ámbitos de gobierno, aspectos que, por otra parte, iban aparejados a las necesidades que planteaba la apertura política del país y al crecimiento de la globalización en la última década del siglo XX.

En efecto, la democratización demanda una mayor autonomía de los gobiernos locales, así con un fortalecimiento político y financiero de los poderes legislativo, judicial y ejecutivo; pero además está también presente la idea de la reforma del Estado, que pone el acento en problemas ampliamente conocidos, como la ineficiencia, la corrupción y el burocratismo del gobierno federal. Adicionalmente, la crisis fiscal obligó a los estados a recortar gastos y con ello, las responsabilidades del gobierno bajo distintas modalidades, entre ellas su transferencia casi forzada a los siguientes niveles de gobierno, lo que al final de cuentas reveló la precariedad de sus administraciones.

Es posible coincidir con diversos autores<sup>101</sup> en que la descentralización y la reforma del federalismo tienen tres grandes ejes:

---

<sup>101</sup> Para más detalle ver a Ayala Espino, José Luis. Instituciones para mejorar el desarrollo. Un nuevo pacto para el crecimiento y el bienestar. FCE. México, 2003.

- 1) La cuestión fiscal. A partir del agotamiento del sistema fiscal para gestionar la provisión de bienes y servicios públicos y, en general, las políticas sociales, a través de un esquema centralizado, se busca impulsar una política fiscal para mantener estabilidad macroeconómica y modernizar la administración pública, reduciendo los costos que generaba la centralización, y los que implicaría aliviar la pobreza y aumentar la calidad del gobierno en un entorno no descentralizado. La opción más obvia era la descentralización hacia los siguientes niveles de gobierno. Sin embargo, esto ha enfrentado las ancestrales desigualdades del país, y los esquemas tradicionales de asignación de apoyos financieros, lo que ha generado que las oportunidades de acceso a recursos –de todo tipo- no se estén distribuyendo uniformemente entre los gobierno locales, impidiendo el desarrollo equilibrado de las regiones.
- 2) Los cambios políticos asociados a la democratización. Tanto los grupos oficialistas como la oposición, izquierda o derecha, han ensalzado los beneficios de la descentralización. Los primeros, en un afán de modernización inaplazable. Los segundos con el propósito de presionar al gobierno para abrir espacios en las estructuras de poder. La descentralización se convirtió en un instrumento más de lucha contra el gobierno, la oposición generó demandas muy específicas como reglas más claras y transparentes en la asignación de recursos a través de las participaciones federales; fórmulas verdaderamente equitativas que

favorezcan a los estados pobres; modificación del marco legal para fortalecer la presencia de los gobiernos locales; y una mayor devolución de poder para tomar decisiones sobre las políticas en sus respectivos niveles de gobierno.

En respuesta, el gobierno mexicano ha desarrollado acciones de descentralización que en el discurso están dirigidas a incrementar la autonomía de los gobiernos estatales y municipales. Sin embargo, parece observarse un doble propósito: por un lado, debilitar a grupos poderosos de presión, y, por otra, fortalecer realmente a los gobiernos locales. En realidad, hasta ahora el proceso da la impresión de converger en un esquema de relaciones intergubernamentales en transición, en el cual el gobierno federal pareciera todavía retener una gran parte de sus atribuciones, y los gobiernos locales ver premiado su esfuerzo con mayores participaciones federales, poniendo énfasis especialmente en la distribución de los recursos.

- 3) La inserción de nuestra economía en los flujos comerciales internacionales, y en general, en la globalización del conocimiento y las necesidades que esto impone en términos económicos y de tendencias educativas y laborales. Es un hecho reconocido por la UNESCO que el nuevo entorno requiere de conocimientos y habilidades específicas que en su momento deben tener los pobladores de un país, no sólo para poder afrontar la competencia y el nuevo contexto internacional, sino para ejercer plenamente sus derechos humanos y ciudadanos.

A pesar de las buenas intenciones, después de 20 años de iniciada la apertura, podemos observar que las oportunidades de acceder a los mercados externos no se distribuyen uniformemente en el país, para algunas regiones los costos son demasiado altos y poco competitivos, mientras que en otras los beneficios son muy altos, a veces incluso entre regiones de un mismo estado. Asimismo, una situación similar se observa a nivel de sectores económicos y sociales, donde la exposición al exterior muestra mayores o menores impactos de acuerdo al rubro de que se trate.

En términos intergubernamentales, este nuevo esquema represento una crisis del modelo jerárquico que suponía el centralismo – top-down - y la necesidad de dar paso a un esquema más flexible y adecuado para una gestión menos centralizada<sup>102</sup> con mayor espacio para la negociación, concertación y coordinación entre actores.

En el caso del Distrito Federal la cuestión era más preocupante, ya que hasta 1997 el titular del Gobierno local era nombrado y removido de acuerdo al libre albedrío del Presidente de la República, ocurriendo lo mismo con los delegados políticos. Esta subordinación de facto trajo como consecuencia que las localidades mexicanas fueran incapaces de ejercer acciones de gobierno que se tradujeran en beneficios para sus ciudadanos.

Enrique Cabrero sobre el particular ha señalado:

---

<sup>102</sup> AGRANOFF, Robert detalla los modelos de relaciones intergubernamentales (RIG) en la administración pública, en “Marcos para el análisis comparado de las Relaciones Intergubernamentales”, en Cambio Político y Gobernabilidad, Merino Mauricio, Coordinador. CNCPyA, CONACyT, México 1992,

Ha sido peculiar nuestro federalismo mexicano, dado que contranatura de un modelo federal, que significa equilibrio entre niveles de gobierno y regiones, en México ha significado la subordinación de niveles locales de gobierno al nivel federal, la obstaculización de iniciativas regionales, la ausencia de recursos económicos, y por todo ello, el retraso de una maduración como unidad nacional, como sistema democrático, como sistema de equilibrios, de instituciones, de pesos y contrapesos.<sup>103</sup>

Marcela Ávila indica que puede entenderse por relaciones intergubernamentales “a la relación que priva entre los distintos órdenes territoriales de gobierno, así como entre entidades de gobierno en el mismo nivel territorial. Este tipo de relación implica necesariamente la existencia de redes entre los diversos órganos gubernamentales, así como de un cierto grado de autonomía de las partes involucradas, con el fin de que sea posible su interacción.”<sup>104</sup>

De lo anterior se desprende la importancia de la coordinación entre los diferentes ámbitos de gobierno, la cual en nuestro país se encuentra contenida en la amplia normatividad que regula la forma de Estado. En ella se establece la existencia de áreas exclusivas de intervención federal, estatal y municipal; así como, funciones compartidas entre los tres órdenes de gobierno. Allison Rowland señala que para el caso mexicano la coordinación no es fácil, ya que todos los órdenes gubernamentales que componen la Federación poseen funciones y poderes diferentes y en su actuación conjunta pueden verse vulneradas la soberanía o

---

<sup>103</sup> CABRERO Mendoza, E., *Los dilemas de la modernización municipal: Estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, Miguel Ángel Porrúa, 1996, pág. 11.

<sup>104</sup> ÁVILA Eggleton, M., “El Municipio Mexicano Frente al Reto de las Relaciones Intergubernamentales,” en *Bien Común y Gobierno*, número 48, noviembre de 1998, pág. 20.

autonomía que, en lo que se refiere a su régimen interno, cada uno de ellos posee.<sup>105</sup>

Es el gobierno municipal o delegacional —según sea el caso— quien conoce mejor las necesidades de su jurisdicción y es a través de él que la ciudadanía puede tener una mayor participación.<sup>106</sup> Sin embargo, la localidad por si sola no puede resolver sus problemas, ya que aunque la teoría de las relaciones intergubernamentales plantea que la Federación, las Entidades Federativas y los Gobiernos Locales poseen soberanía y autonomía (según sea el caso) al interior de su espacio de actuación, existen asuntos que por su importancia y complejidad requieren de la coordinación de acciones entre órdenes de gobierno.

En efecto, el análisis de las relaciones intergubernamentales está estrechamente ligado a la materialización y ajuste de las políticas públicas. Al estudiar acciones gubernamentales concretas (política social, educación, salud, creación de infraestructura, servicios, desarrollo urbano y regional) se debe tener —como telón de fondo o referencia— una comprensión de las particularidades que adquieren las relaciones entre niveles o esferas de gobierno y entre las instituciones públicas de manera vertical y horizontal. Al interior de estas redes se construyen los acuerdos y consensos en la relación fiscal, la redefinición de competencias y/o concurrencias, y la evolución de los procesos descentralizadores en distintas áreas de política.

---

<sup>105</sup> Véase Rowland, A. M., *Los Municipios y la Coordinación Intergubernamental*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2000.

<sup>106</sup> AGUILAR Villanueva, L., “El Federalismo Mexicano: Funciones y Tareas Pendientes”, en *¿Hacia un Nuevo Federalismo?* A. Hernández Chávez (coord.), Fondo de Cultura Económica, México, 1996, pág. 116.

Conforme a lo señalado por algunos autores, mientras más flexible sea la dinámica de las relaciones intergubernamentales más fácil será encontrar los equilibrios para una adecuada hechura de programas y políticas gubernamentales. Una cuestión de este tipo es la seguridad pública, en donde se busca que cada nivel de gobierno aporte las ventajas comparativas que posee para brindar con ello una eficiente provisión del servicio público.

Resulta conveniente considerar algunas preguntas claves para entender las relaciones intergubernamentales en contextos específicos. Dichas preguntas se encuentran vinculadas a dos aspectos medulares:

1. *La funcionalidad del marco legal y la institucionalidad alcanzada.*

Aquí debe darse respuesta a cuestiones tales como: ¿El marco legal rige correctamente las relaciones entre poderes y esferas de gobierno? ¿Se cuenta con herramientas legales para solucionar controversias? ¿Existen estructuras administrativas formales para facilitar intercambios, mandatos y recursos? ¿Se encuentran definidos los procesos de vinculación en las normas y programas?, ¿Qué tanto cuenta la voluntad de los actores participantes?

2. *La capacidad de decisión de cada componente dentro de la red de relaciones.*

En este caso debemos saber: ¿Cuál es la posibilidad de cada una de las partes de decidir sobre asuntos que le afectan directamente?, ¿Las competencias obedecen a una jerarquía única o se ajustan? ¿Cuál es el grado de descentralización de recursos y decisiones?

En relación a los dos aspectos mencionados anteriormente, es claro que el caso mexicano se ha caracterizado por una *débil funcionalidad del marco legal* que regula las relaciones intergubernamentales, dado que si bien constitucionalmente el pacto federal es relativamente equilibrado, en la práctica este pacto ha sido dominado por el nivel federal en detrimento de los subnacionales; justo e los años recientes comienza a recuperarse el valor del pacto federal constitucional. Por lo que se refiere a la capacidad de decisión de los componentes del sistema queda igualmente clara la *subordinación de gobiernos subnacionales debido a la centralización del sistema fiscal* entre otros factores de carácter político.

Si tomamos en consideración los cambios políticos recientes en México cobra especial relevancia el tema de las relaciones intergubernamentales sobre todo si se piensa en la necesidad de crear y/o consolidar nuevas formas de vinculación más equilibradas, horizontales y plurales que den paso a una convivencia equitativa y funcional entre los niveles y/o esferas de gobierno así como al interior de la distribución de poderes.

El federalismo parece ser un modelo de organización del estado en donde es posible alcanzar mejores resultados de política; ello, a condición de que sus relaciones intergubernamentales funcionen adecuadamente y con transparencia. Al respecto, Kinkaid<sup>107</sup> menciona que, en teoría los modelos federales presentan ventajas en la creación de una política de desarrollo como por ejemplo: 1) La provisión y producción más eficiente de servicios públicos; 2) Un mejor

---

<sup>107</sup> KINKAID, John, "El federalismo y la formulación de la política económica: ventajas y desventajas del modelo federal", ponencia presentada en el *Forum of Federations, Mont-Tremblant*, Québec Canadá, Octubre 2000, Versión CD.

alineamiento de costos y beneficios del gobierno para una ciudadanía variada y por tanto mayor equidad; 3) Una mejor concordancia entre bienes públicos y sus características especiales; 4) el aumento de la competencia, la experimentación y la innovación en el sector gubernamental; 5) Una mayor capacidad de respuesta a las preferencias de los ciudadanos; 6) Una mayor transparencia y responsabilidad; 7) Una mayor sensibilidad con respecto a las preocupaciones regionales subnacionales.

Sin embargo, en México tal vez muchas de estas ventajas requieran para su consolidación de la creación de condiciones estructurales que tienen que ver con: a) La institucionalización de procesos y conductas; b) La mayor transparencia; c) La posibilidad de mejores controles sobre los resultados; d) La apertura al juicio ciudadano (*accountability*). Estos cambios contribuirán al surgimiento y consolidación de un nuevo tipo de relaciones intergubernamentales y de Gestión Intergubernamental que permitirán cristalizar las potencialidades de un modelo federal y no hundirse en las trampas de procesos descentralizadores mal llevados y endeble en sus fundamentos políticos y administrativos.

El estudio de las relaciones intergubernamentales puede partir de enfoques que privilegien los efectos de los nexos entre organizaciones gubernamentales, sus contenidos estructurales, los efectos de política pública o la participación y conducta de los participantes. Sin embargo si pretendemos estudiar las Relaciones Intergubernamentales en el Federalismo Mexicano es conveniente tener como punto de partida un escenario plagado de fenómenos político-administrativo particulares que inciden sobre la actuación de cada parte del

aparato y sobre los participantes al interior gobierno. De ese modo será pertinente retomar procesos tales como:

1. *La descentralización y su impacto en los gobiernos locales.* Las políticas de este tipo emprendidas desde hace ya algunos años han provocado una serie de efectos no deseados en los gobiernos locales. En opinión de algunos el traslado de responsabilidades no ha estado acompañada del suficiente apoyo financiero ni de la asesoría técnica y acondicionamiento institucional necesario. El aprendizaje y ajuste ha tenido sus costos y ahora cabe preguntarse cuál será el futuro al que se enfrentará los estados y municipios y cuales las salidas para aumentar sus capacidades de respuesta. Las estrategias emergentes deberán tomar en cuenta la experiencia acumulada y crear acciones coordinadas que sumen las potencialidades de las diferentes unidades de gobierno implicadas.
2. *El problema de las concurrencias y ámbitos de coordinación* existentes en el caso mexicano. A raíz de los cambios constitucionales surge el reto de adecuar los marcos legales locales y de presionar para alcanzar una mayor definición de los espacios de acción. En el fondo prevalece la cuestión sobre los mejores criterios para ello y aunque la subsidiariedad parece una buena opción aún es necesario discutir sus alcances en el caso mexicano y/o en políticas concretas.

3. *El papel de los gobiernos como agentes de desarrollo con vida propia.* En un contexto de competencia y globalización los gobiernos locales deben observar y valorar sus potencialidades de desarrollo creando alternativas viables y factibles para trazar su propio desarrollo. La experiencia internacional y de algunos gobiernos locales en México deben ser estudiados en detalle en los próximos años.
4. *La competencia legal entre esferas, niveles o instancias gubernamentales y sus posibilidades de reforma.* Aún con la reforma al 115 constitucional –o quizá por ello- los problemas de definición de competencia permanecen. Una pregunta pertinente sería saber si es necesario una arquitectura diferente del gobierno y sus niveles (reforma del estado) o únicamente la mejora de los mecanismos de solución de controversias así como los instrumentos para la conciliación de intereses. En este punto nuevamente el análisis de experiencias internacionales debe ser prioritario.
5. *Los alcances y orientación de las reformas fiscales* que inciden en las relaciones intergubernamentales. Si bien el traslado de recursos del ramo 33 ha representado un logro para los municipios, todavía falta resolver los problemas de la generación de recursos propios y sobre todo un modelo de coordinación hacendaria capaz de crear incentivos de participación

comprometida, un mayor esfuerzo fiscal local, un adecuado seguimiento de los recursos utilizados y la valoración de resultados. Aquí los estudios de caso al mayor detalle posible sobre la gestión financiera local serán de gran utilidad.

6. *Los fenómenos de metropolización y convivencia entre municipios.* Los fenómenos de conurbación son cada día más comunes en nuestro país. En contraparte son pocas las experiencias que tratan de recuperar una perspectiva integral en la solución de los problemas comunes en los grandes asentamientos humanos. En el futuro deberán retomarse dichas experiencias y crear nuevas vías para otorgar respuesta a las demandas de infraestructura y desarrollo en general. Este esfuerzo no debe apartarse de las perspectivas de largo plazo y debe construirse sobre el consenso ciudadano y con su participación.
7. *Las condiciones políticas y administrativas que surgen de la cohabitación entre partidos políticos instalados en diferente esfera de gobierno.* La convivencia entre gobiernos divididos, traslapados, yuxtapuestos o mezclados, es parte de la realidad nacional en cambio. Se sabe que la manera en que estas circunstancias influye a las relaciones intergubernamentales es muy diversa.

Posiblemente, va quedando atrás la idea de entender al gobierno local como un nivel receptor de pocos recursos y espacios de decisión, y debemos cada vez más estudiarlo y entenderlo como un agente activo del acuerdo intergubernamental, con capacidad emprendedora y con una acción pública que se articula con otros niveles.

### **3.4. Limitantes Particulares de la Seguridad Pública Local.**

La cuarta parte lógica de la hipótesis general se refiere a las limitantes que en lo particular enfrenta la seguridad pública en los gobiernos locales. Como se desprende de lo anterior, existen limitantes institucionales que no permiten que estos gobiernos cumplan con los servicios y funciones que por mandato jurídico les han sido asignados.

Antes de entrar en este tema, cabe señalar que en la emergente literatura internacional relacionada, algunos autores insisten en marcar una diferencia entre los conceptos de seguridad pública y seguridad ciudadana, entre otros. Si bien ésta podría ser relevante bajo ciertas circunstancias nacionales o para algunos fines retóricos, desde nuestro punto de vista, la diferencia entre estos conceptos tiene poca relevancia para el caso mexicano.

En el presente documento usamos el término inseguridad pública para referir al grado de riesgo “real” o percibido de que una persona sea víctima de un acto criminal ejercido con violencia o la amenaza de violencia. Además, se debe notar que nuestro énfasis en el aspecto público de la inseguridad pública restringe el

análisis a los actos criminales y violentos llevados a cabo fuera del círculo íntimo de las familias. Por eso, se excluye del análisis la violencia doméstica, no por considerarlo insignificante, sino porque las políticas públicas para enfrentar este tipo de problema son de una naturaleza muy distinta a las que le corresponden a la seguridad pública.

Para entender los impactos distributivos de la inseguridad en este país; así como, las posibles formas de mejorar la situación, vale la pena plantear el tema de la inseguridad pública con referencia a su relación con los cambios profundos en la sociedad mexicana de las últimas tres décadas. Asimismo, esta discusión entra al polémico tema de las explicaciones de la ola actual de crimen, sus características y su estudio en México. Si bien, no se propone alcanzar explicaciones definitivas, se busca un mejor entendimiento del impacto de la inseguridad en el desarrollo del país.

Vale la pena recordar que el surgimiento de la inseguridad pública como una de las principales preocupaciones de las poblaciones tanto de México como de otros países de América Latina no fue anticipado ni por los teóricos del desarrollo, ni por los políticos de la región.

De hecho, la atención de estos actores durante los años recientes estuvo más bien enfocada a cuestiones relacionadas con los intentos de superar la inestabilidad macroeconómica, lo que a su vez suponía, promovería un crecimiento sostenido y la eventual superación de la pobreza. Este proceso fue planteado por algunos protagonistas (incluyendo las principales agencias internacionales) como la mejor manera de fomentar e institucionalizar la

democracia; también existían teorías que no ligaron lo político y lo económico de manera tan directa y que pusieron mayor énfasis en lo primero. Sin embargo, ambos campos, implícitamente o explícitamente, suponían que los pasos hacia los objetivos de la liberalización económica y la democratización de los sistemas políticos permitirían la resolución de muchos de los rezagos e inequidades en la distribución del ingreso. A pocos se les ocurrió preguntar cuáles otros efectos podrían surgir de estos cambios económicos y políticos, especialmente cuando se combinaban con un relajamiento de los controles sociales formales e informales, incluyendo los que se regían tradicionalmente por medio de las familias, las escuelas y los empleos.

Como resultado de esta preocupación con temas de la economía y la democratización, durante los sexenios de los presidentes Salinas, Zedillo y Fox, las acciones de reforma se encaminaban hacia ciertos ámbitos de gobierno, que en México incluían los del manejo de la macroeconomía y los relacionados con el sistema político. Por otro lado, en retrospectiva es claro que también se manifestó en estos años una marcada desatención a los sistemas de policía y de administración de justicia.<sup>108</sup>

En términos comparativos, estas instituciones del Estado apenas están empezando un proceso de ajuste a las nuevas realidades sociales del país. La desatención a la reforma de las instituciones de policía y de control de crimen no sólo se expresó por parte de los gobiernos y actores políticos en México; tampoco

---

<sup>108</sup> Sobre el particular puede consultarse a SARRE, M., "Seguridad ciudadana y justicia penal frente a la democracia, la división de poderes y el federalismo", en Arturo Alvarado y Sigrid Arzt (eds), *El desafío Democrático de México: Seguridad y Estado de Derecho*, El Colegio de México, 2001.

muchos académicos u otros investigadores mostraron mucho interés. Este hecho ayuda a explicar por qué en las décadas anteriores, el número de publicaciones sobre el tema de seguridad pública en México fue mínimo en comparación con otros países de América del Norte y Europa.

Asimismo, si bien hemos visto una explosión de interés en los últimos años de parte de amplios sectores de la sociedad, los estudios académicos prácticamente tienen que empezar de cero. Simplemente no es posible comparar las bases informáticas, metodológicas e historiográficas de este campo con otras relacionadas con el desarrollo humano, por ejemplo, educación, salud o ingresos de los hogares.

Por otro lado, las instituciones de gobierno en México—sobre todo a nivel federal— siguen tratando los datos sobre crimen y cuerpos policíacos como secreto de Estado, en lugar de una área de interés legítimo de la sociedad.

El mismo tipo de actitud, a favor del control interno por encima del servicio a los ciudadanos, también se expresa en una creciente presión de parte de las agencias públicas encargadas del tema de la seguridad hacia la centralización de este campo de actividad. Este planteamiento resulta irónico, dado los grandes pasos que se han tomado en el sentido de la descentralización en otros ámbitos de gobierno durante los últimos sexenios. Sin embargo, la percepción de fracaso en la batalla contra la inseguridad combinado con las debilidades persistentes del gobierno municipal, han ofrecido la oportunidad a ciertos sectores del gobierno federal que buscan quitar funciones constitucionales en materia de seguridad

pública a los gobiernos locales, en lugar de apoyarlos en sus esfuerzos para mejorar su actuación.

La criminalidad no se reduce solamente elevando la punitividad en contra del sujeto activo del delito, ni con la creación de nuevos cuerpos policíacos, se requiere, además, una mejora en la cooperación institucional, tanto al interior como entre las diferentes organizaciones policiales que hoy en día en México actúan.<sup>109</sup> Como se ha señalado, la seguridad pública comprende la tarea de prevención, disuasión, persecución y castigo de las conductas antisociales.

Desde hace unos años, el Distrito Federal se ha caracterizado por los altos índices delictivos que en su territorio se generan. Corresponde a la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSP) encargarse de los dos primeros aspectos en las 16 demarcaciones territoriales que integran la ciudad, mientras que la Procuraduría General de Justicia y el Tribunal Superior de Justicia ambos del Distrito Federal, atienden los otros dos aspectos respectivamente.

Cabe recalcar que los esfuerzos en seguridad pública en la ciudad de México se encuentran centralizados, es decir, las funciones que en la materia las autoridades delegacionales realizan es meramente de coordinación con las autoridades aludidas. Asimismo, las delegaciones políticas no cuentan con una policía propia, sino que quienes las vigilan y protegen dependen directamente de la Secretaría de Seguridad Pública del gobierno de la ciudad.

Como se indicó, las políticas generales de seguridad pública en la ciudad de México corren a cargo del Jefe de Gobierno y de la Secretaría de Seguridad

Pública Local.<sup>110</sup> Corresponde a las 16 delegaciones políticas las tareas de implementación de las políticas que al efecto establezca el Jefe de Gobierno.<sup>111</sup> Asimismo, es obligación de la autoridad delegacional coordinarse con la Secretaría de Seguridad Pública local para que los programas elaborados por ésta alcancen los resultados esperados. Como se desprende de lo anterior, el papel que los gobiernos locales del Distrito Federal juegan en materia de seguridad pública es muy limitado, aun y cuando los niveles de criminalidad en la demarcación territorial sean elevados.

A raíz de la existencia de jurisdicciones concurrentes en el Distrito Federal, el Estatuto de Gobierno de la ciudad en su artículo 34 establece que el titular de la Secretaría de Seguridad Pública será nombrado por el Presidente de la República. Asimismo, en el artículo 35 del mismo ordenamiento legal se observa que la relación entre la Presidencia de la República y el jefe de Gobierno del Distrito Federal no es de cooperación entre órdenes de gobierno, sino más bien de subordinación del segundo respecto al primero.

Por otra parte, el mismo Estatuto indica que las delegaciones políticas coadyuvarán en las tareas de seguridad pública, dando pauta en los artículos 117 y 118 para el logro de una mejor provisión de estos servicios a nivel local. Actualmente, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal establece en su artículo 39 fracciones XIV a XVIII las obligaciones del Jefe

---

<sup>109</sup> Véase ROMERO Vázquez, B., “Notas para un Modelo Alternativo de Seguridad Ciudadana”, en *Diálogo y Debate*, año 3, número 12, abril-junio del 2000.

<sup>110</sup> Es necesario tomar en cuenta que por la existencia de jurisdicciones concurrentes en el gobierno del Distrito Federal también las autoridades federales pueden intervenir en la materia.

Delegacional en materia de Seguridad Pública, las cuales se circunscriben a aspectos de prevención del delito y coordinación con las autoridades del Distrito Federal para ejecutar las políticas que estas últimas han diseñado.

Asimismo, un problema que dificulta una relación armónica entre las autoridades del Distrito Federal y sus cuerpos policíacos lo constituye la baja profesionalización de estos últimos. Es por ello, que la capacitación de los ciudadanos que conforman estos cuerpos se convierte en un asunto importante para la atención del problema de la seguridad pública.

Actualmente, no existe dentro las corporaciones policíacas del Distrito Federal un servicio de carrera que permita servidores públicos mejor capacitados en sus funciones. Los requisitos de ingreso son muy laxos y a menudo los ciudadanos que acuden a esas instituciones lo hacen para evitar el desempleo y una vez enrolados, los cursos de capacitación son prácticamente nulos y los instrumentos para el correcto desempeño de sus labores son obsoletos.<sup>112</sup>

De acuerdo con Hugo Frühling los cuerpos policíacos deben cumplir con ciertas características para ser considerados eficaces, efectivos y circunscritos al imperio de la ley, a saber:

- 1) Son instituciones especializadas en el uso de mecanismos coercitivos para la mantención del orden social;

---

<sup>111</sup> Aunque la fuerza policial se encuentra a cargo del gobierno de la ciudad, corresponde a las autoridades delegacionales implementar políticas en materia de seguridad pública que atiendan principalmente a la cuestión de prevención del delito.

<sup>112</sup> Al respecto puede consultarse a LÓPEZ PORTILLO, E., “*La Policía en México: Función Política y Reforma*”, en *Diálogo y Debate*, año 3, número 12, Abril-Junio del 2000.

- 2) Su actuación debe estar circunscrita al respeto de los derechos humanos del presunto delincuente, esto es que por ningún motivo la tortura es justificable;
- 3) Son cuerpos profesionales, es decir, son organismos especializados que tienen parámetros de medición de eficiencia y eficacia perfectamente claros, y;
- 4) Cuentan con autonomía respecto del mando político, lo que la policía no debe actuar bajo consigna contra quien difiere del régimen.<sup>113</sup>

De la anterior caracterización puede inferirse que para el caso mexicano y en específico el de la ciudad capital estos supuestos no se cumplen. La tortura es práctica común al interior de las instituciones policíacas, no existe el entrenamiento debido ni cuando se ingresa, ni durante la estancia del individuo dentro de la corporación; asimismo, no hay un servicio de carrera que otorgue estabilidad en el empleo y capacitación constante a sus elementos; por último, los mandos medios y superiores de estas instituciones dependen enteramente de las autoridades políticas.

La corrupción y la peligrosidad existente en el Distrito Federal orillaron a que el gobierno se planteara la necesidad de militarizar sus cuerpos policíacos, con lo que se dio un retroceso en las políticas de seguridad pública, ya que las

---

<sup>113</sup> FRÜLING, H., “La Modernización de la Policía en América Latina” en Jorge Sapoznikow, Juana Salazar y Fernando Carrillo, *Convivencia y Seguridad: Un Reto a la Gobernabilidad*, Banco Interamericano de Desarrollo – Universidad de Alcalá, 2000, pp. 209-211.

características propias del funcionamiento de las fuerzas armadas hacen poco correcto que los militares participen en estas tareas.<sup>114</sup>

A mayor abundamiento y siguiendo a Hugo Frühling puede señalarse que la disciplina castrense basada en la destrucción del enemigo, vulnera los derechos humanos de otros ciudadanos. Por otra parte, las fuerzas armadas no aceptan recibir órdenes de otra autoridad que no sea militar, por lo que no es posible pretender atacar la inseguridad sacando a los militares de sus cuarteles, ya que sus funciones son de defensa de la soberanía y mantenimiento de la seguridad nacional, más no de seguridad pública.<sup>115</sup>

Existen limitantes institucionales que afectan el eficiente desempeño de las fuerzas de seguridad pública en razón de factores como: a) lagunas legales que existen en los ordenamientos que abordan la cuestión de la seguridad pública, originando duplicidad de funciones, tal y como ocurre en lo relativo a los programas de seguridad pública, donde por un lado el gobierno delegacional está obligado a coadyuvar en la ejecución del documento elaborado por el Gobierno del Distrito Federal, mientras que por otro la Delegación tiene que diseñar el propio, aun y cuando se carece de los medios necesarios para su eficaz implementación y evaluación; b) la falta de corporaciones capacitadas en la prestación de dichos servicios limita que los vasos comunicantes entre administración pública local y

---

<sup>114</sup> Hugo Frühling señala que desde el siglo XIX los militares dejaron de cumplir labores policíacas “debido a dos sucesos paralelos: el aumento de las movilizaciones populares con características de revolución social, y la creciente capacidad destructiva de los militares para causar serias pérdidas a sus oponentes”, *op. cit.*, pág. 210.

<sup>115</sup> Idem.

cuerpos policíacos y a la falta de planes y programas que entiendan la cuestión y que no pretendan ser respuestas de corto plazo.<sup>116</sup>

La incipiente democracia electoral mexicana es una ventaja en la eficiente prestación de los servicios públicos, pero para el caso de la seguridad pública puede convertirse en un problema en la medida en que no existe un servicio policial de carrera que dé continuidad a las políticas públicas en la materia. Bien señala Jorge Regalado cuando afirma que:

“Mientras que el [nuevo] gobierno comienza a entender la magnitud de los problemas que deberá enfrentar, el delito se siente suelto, con un gran espacio de acción, llegando al grado de poner a prueba a los nuevos jefes policíacos.”<sup>117</sup>

En efecto, en cada cambio de poderes los funcionarios de primer nivel y muchos de los mandos medios son renovados sin que exista continuidad en los programas gubernamentales, originando que las políticas públicas no tengan la continuidad necesaria para arrojar resultados medibles.

### **3.5. Participación Ciudadana y Seguridad Pública.**

La quinta hipótesis secundaria analiza cuáles son las limitantes institucionales a que el espacio local de gobierno se enfrenta al integrar a la sociedad civil en los

---

<sup>116</sup> Al respecto puede consultarse a LÓPEZ PORTILLO Vargas, E., “Seguridad Pública y Seguridad Ciudadana” en *Nexos*, número 240, Diciembre de 1997, de la MADRID Cordero, E., “El Problema de la Seguridad Pública” en *Este País*, Domingo, 1 de Noviembre de 1998 y ORTIZ V., R., “La Seguridad Pública en el Distrito Federal: Contra el Crimen Organizado y la Delincuencia”, en *El Cotidiano*, número 82, Marzo-Abril de 1997.

<sup>117</sup> REGALADO Santillán, J., “Planes de Seguridad Pública y Participación Ciudadana en Jalisco” en J. M. Ramírez Saíz y J. Regalado Santillán (Coords.), *Cambio Político y Participación Ciudadana en México*, CEPACOM, México, 2000, pág. 140.

planes y programas públicos para tratar con la inseguridad pública en sus respectivas jurisdicciones.

Aun a pesar de la complejidad para integrar la participación en las grandes urbes, es deseable su puesta en práctica, ya que tal y como el Conde Alexis de Tocqueville hace dos siglos señaló:

En las Naciones en donde priva el dogma de la soberanía del pueblo, cada individuo constituye una parte igual de esa soberanía y participa igualmente en el gobierno de cada Estado. Siendo que el ciudadano obedece al gobierno de dichas localidades no porque sea inferior a los que la dirigen, o menos capaz que otro hombre para gobernarse a sí mismo; obedece a la sociedad, porque la unión con sus semejantes le parece útil.<sup>118</sup>

En efecto, la democracia es una resultante de la ciudadanía, entendiendo por democrático aquel régimen que no sólo se legitima en las urnas, sino que permite la inclusión de sus habitantes en el diseño e implementación de sus planes y políticas públicas, es decir, supone por un lado un gobierno que alienta la cooperación y por otro ciudadanos que comprenden que lo público va más allá de lo gubernamental.<sup>119</sup>

La participación ciudadana es un tema relativamente nuevo dentro de la agenda pública en este país. Hasta hace poco tiempo la comunicación y la interacción ciudadana en los asuntos propios de la seguridad eran prácticamente inexistentes. De tal suerte, a menudo fueron planteadas soluciones verticales que no tomaban en cuenta las necesidades y demandas ciudadanas, a la par que

---

<sup>118</sup> De TOCQUEVILLE, A., *La Democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, pág. 81.

<sup>119</sup> Al respecto puede consultarse a CABRERO Mendoza, E. *Del Administrador al Gerente Público*, Instituto Nacional de Administración Pública, 1995 y GUERRERO, O., *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1999.

aquellas acciones que aunque tomadas de buena fe, al no contar con la injerencia de la comunidad, no pasaban de ser propuestas y programas que no atacaban el problema de raíz.<sup>120</sup>

A medida que los gobiernos se hacen más grandes, la participación es más difícil de articular, por lo que en urbes como la ciudad de México o bien ésta ha desaparecido de la agenda pública o peor aún, se ha tergiversado en mecanismos clientelares que lejos de resolver las demandas y problemas ciudadanos a la postre dañan la relación gobierno-sociedad, ya que esta última se niega a colaborar activamente en la solución de las cuestiones que le afectan.<sup>121</sup>

La comunicación autoridades-ciudadanos beneficia a la seguridad pública, por ello, los gobiernos deben buscar el apoyo de la ciudadanía.<sup>122</sup> Este refuerzo en los vasos comunicantes busca que las demandas ciudadanas en la materia sean mejor atendidas, logrando con ello que la calidad de la seguridad pública se vea mejorada. En efecto, en la prestación de cualquier servicio público, la participación ciudadana puede convertirse en un vehículo capaz de permitir el establecimiento de nuevos mecanismos de coordinación y cooperación entre gobierno y sociedad que logren que las políticas públicas cumplan con los objetivos para los que fueron diseñadas. La perspectiva de participación ciudadana está en este sentido, más orientada a la prevención porque se enfoca en identificar y controlar las situaciones que fomentan la delincuencia. Esta perspectiva sugiere que aun

---

<sup>120</sup> Véase ZICCARDI, A., *op. cit.*, pp.27-35 y RAMÍREZ Saíz, J. M., *¿Cómo Gobiernan Guadalajara? Demandas Ciudadanas y Respuestas de los Ayuntamientos*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1998.

<sup>121</sup> Consúltese a ZICCARDI, A., *La Tarea de Gobernar: Gobiernos Locales y Demandas Ciudadanas*. Miguel Ángel Porrúa, México, 1995.

<sup>122</sup> ROMERO Vázquez, B., *Op. Cit.*, pág. 119.

cuando no se puede evitar totalmente la criminalidad, puede minimizarse por medio de mecanismos de control social, implementados tanto por residentes como por las autoridades.

Las estrategias más comunes derivadas de este punto de vista son: 1) la defensa del orden público; 2) el ataque a los “focos rojos” de criminalidad; y 3) la organización de la policía del barrio. Estas tres estrategias enfatizan la identificación de los riesgos potenciales (lugares o situaciones interpersonales peligrosas) y el abatimiento de los mismos para evitar que se desencadenen en un ciclo delictivo.

- 1) Las políticas de defensa del orden público descansan en la idea de que las distintas manifestaciones del desorden (como son el graffiti, la acumulación de basura, la prostitución, o la presencia de dipsomanos en las calles) son interpretadas por los posibles delincuentes como señales de que no existe nadie encargado de cuidar o vigilar la zona. De esta forma, existen oportunidades para cometer un crimen sin grandes posibilidades de sufrir consecuencias negativas.

Sin un área cualquiera de una comunidad se gana la reputación de ser un lugar ventajoso para el delito, podría provocarse una espiral de desintegración social que haría que los residentes perdieran su compromiso con la zona, haciéndola aún más propicia para el desorden y el crimen. En ese contexto, las estrategias locales para favorecer la seguridad pública sugeridas por la literatura

académica, incluyen esfuerzos para rehabilitar y limpiar calles y paredes, así como mantener un control sobre aquellas actividades que, si bien pueden ser legales y legítimamente ignoradas por la policía, todavía representan señales de desorden a los individuos que buscan oportunidades para delinquir.

- 2) El identificar y patrullar los “focos rojos” de la criminalidad es una estrategia basada en la observación de que la mayoría de delitos se cometen en un número reducido de localidades, como ciertas cantinas o “giros negros”, lugares donde se venden drogas, etcétera. Por ello, la atención concentrada del cuerpo policial en estos lugares resultará más efectiva en el control del crimen que una estrategia de distribución de policías de manera uniforme sobre su jurisdicción. Para implementar políticas contra los “focos rojos”, se requiere de información específica de cada barrio o comunidad, misma que puede generarse por medio de reportes del ministerio público, o bien por los residentes. Del mismo modo, es imprescindible contar con la capacidad administrativa y técnica por parte de los policías para hacer uso de esta información.
- 3) La estrategia de la policía de barrio consiste en estrechar la distancia entre los policías y los residentes locales, bajo el argumento de que los agentes que están asignados a un solo barrio, y quienes lo vigilan a pie, desarrollan relaciones de confianza con los residentes y promoverán un mayor flujo de

información tanto sobre problemas potenciales como sobre delitos ya cometidos. Desde esta estrategia se sugiere que los residentes deben tener un papel mayor en la seguridad pública, por medio de la organización de redes de vecinos vigilantes y reuniones de barrio.

A diferencia de las políticas que buscan atacar de raíz la criminalidad, los tres tipos de estrategia de control social son especialmente aptos para su implementación en el nivel local, porque dependen de información que varía entre ciudades (y hasta entre barrios y calles), y porque los residentes de la comunidad toman parte tanto de la generación de esta información como en la implementación de las estrategias.

En últimas fechas, los gobiernos locales en México han tratado que el control democrático a través de la inclusión ciudadana forme parte de las instituciones policiales, buscando con ello el desmantelamiento de la delincuencia. Por tal razón, es deseable la inclusión de la ciudadanía, Organizaciones No Gubernamentales y otros actores políticos, tales como comités ciudadanos y organizaciones vecinales.<sup>123</sup>

Desde la perspectiva de algunos académicos es necesario comprender que la seguridad pública no es una cuestión aislada que se resuelve por decreto con la sola creación de nuevas leyes, aumento en el armamento o con el recrudecimiento de los castigos, sino que es necesario la formulación de políticas integrales que a la par que modifiquen el entramado institucional existente, hagan lo propio con la

conducta de los ciudadanos.<sup>124</sup> Sin embargo, las políticas de control social son problemáticas; ello, en la medida de que dependen de la existencia de antecedentes de organizaciones vecinales.

En aquellos lugares donde las tasas de criminalidad son bajas, normalmente ya existen redes sociales necesarias para una policía de barrio efectiva, mientras que en las zonas donde las tasas de crimen son altas, es muy difícil establecer las organizaciones deseadas. Asimismo, a pesar de que pueda existir mucho entusiasmo para la creación de una policía de barrio, esta es una estrategia que requiere de una organización policiaca bastante sofisticada; así como, de un proceso de ganarse, paulatinamente, la confianza de los residentes, dado que bajo este esquema, los policías forman parte de muchos aspectos de la vida del barrio y están encargados de tomar decisiones con un alto grado de autonomía de sus supervisores.

De cualquier modo, queda claro que las estrategias descritas aquí a grandes rasgos representan un abanico de opciones aptas para su adaptación a los gobiernos locales (municipios o delegaciones del Distrito Federal), considerando que, el gobierno local puede ser clave en mejorar la sensación y la realidad de seguridad pública. Pero en sociedades como la mexicana, donde poco se ha promovido por parte de los gobiernos locales la participación de la sociedad en las políticas públicas (o cuando está presente en las políticas públicas se maneja en forma clientelar su participación), poco podemos esperar que estas estrategias

---

<sup>123</sup> ZICCARDI, A., *Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1998, pág. 29.

<sup>124</sup> ROMERO Vázquez, B., *op.cit.*, pág. 117.

hayan sido implementadas en forma completa o coherente, aun sin contar con datos contundentes sobre su efectividad. Las actuales instituciones parecen ser un lastre en el aseguramiento de la seguridad pública y si a ello aunamos la actual participación social, —la cual por antonomasia debería ser un elemento importante que facilitara la gobernabilidad democrática al interior de cualquier espacio de gobierno— nos encontramos con que los esfuerzos por reducir la criminalidad no alcanzan los resultados esperados.

Por otra parte, debe agregarse los obstáculos que se puede encontrar al momento de aplicar políticas de control social. El bajo nivel de confianza entre los residentes y las policías impide cualquier estrategia basada en la cooperación, particularmente de la policía de barrio. Asimismo, es poco probable que la mayoría de las policías cuenten con las habilidades interpersonales necesarias para relacionarse de manera productiva con los vecinos, sobre todo cuando muchos de estos últimos ven a los policías con un alto grado de recelo y escepticismo. La identificación de “focos rojos” podría ofrecer mayores posibilidades de éxito en el corto plazo en la medida que las Delegaciones (y gobiernos locales de las entidades federativas) inviertan en la capacidad técnica, en materia de sistemas de información, y en equipamiento de cómputo necesario para poner en práctica esta estrategia. Sin embargo, no es claro que tan efectivas puedan ser estas políticas si cuentan con una policía desacreditada para su cumplimiento.

Por último, el grado existente de desorden público en el Distrito Federal es tan elevado en relación con otras partes de las entidades federativas, que es difícil imaginar un buen progreso en un plazo relativamente corto, aun cuando existiese

la voluntad política para hacerlo. Sobre todo, ciertos aspectos del contexto urbano del Distrito Federal contribuyen a las dificultades de los gobiernos delegacionales para aplicar este tipo de estrategias de seguridad pública. Considerados todos juntos, estos factores explican en gran parte la dificultad de diseñar e implementar políticas locales de seguridad pública aptas para las condiciones del Distrito Federal. Estos aspectos incluyen:

- Un crecimiento urbano rápido y sostenido, que ha resultado en el debilitamiento del tejido social de los barrios y comunidades;
- La persistencia de irregularidades en el uso del suelo urbano, que conlleva a serias dificultades de acceso vial por parte de las autoridades, así como a una falta de vigilancia por parte de miembros de la comunidad sobre las áreas comunes;
- La conversión de barrios enteros al comercio de bienes ilegales y robados, bajo el control de bandas organizadas;
- El aumento en el tráfico y el consumo de narcóticos, que si bien no caen dentro del ámbito de responsabilidades locales, generan nuevos y peligrosos intereses en contra del orden público y mayor eficacia policial;
- La tolerancia generalizada de altos niveles de desorden público (en comparación con otras partes del país), incluyendo el comercio ambulante, las faltas de normas de tráfico vehicular y la presencia de basura y graffiti en lugares públicos;

- La ineficacia y corrupción de muchas autoridades locales relacionadas con los aspectos mencionados anteriormente; y
- La presencia de altos niveles de pobreza e inequidad social, en relación tanto con otros países como con generaciones previas en México.

Así pues, la habilidad de una administración delegacional para aplicar estas políticas con éxito está limitada por la situación institucional, administrativa y política de este orden de gobierno.

### **3.6. La profesionalización de los servidores públicos encargados de la seguridad pública. Algunas consideraciones sobre la instauración de un servicio profesional de carrera en la materia**

La sexta hipótesis secundaria analiza cuáles son las limitantes institucionales a que se enfrenta la prestación de la seguridad pública en las delegaciones políticas del Distrito Federal, ante la falta de profesionalización no sólo de sus policías, sino del conjunto de servidores públicos que carecen del expertise necesario para desarrollar eficientemente las labores encomendadas.

El servicio civil de carrera es un sistema que se construye para incrementar la capacidad del Estado, busca aislar el aparato administrativo del ambiente político, brindarle una mayor estabilidad e incrementar el nivel de profesionalización. El merito es la unidad de medida que se toma como base para asignar los premios y

recompensas para los administradores públicos. El servicio civil regula las relaciones entre la burocracia y el Estado.

El servicio civil de carrera puede surgir en un sistema político democrático cuando se cumplen ciertas condiciones entre los partidos políticos que lo forman. Según Geddes a partir de la existencia de un cierto equilibrio de fuerzas entre los partidos políticos, es más probable que los partidos políticos estén dispuestos a crear un cuerpo burocrático independiente de los políticos, la razón para lo anterior es que los costos políticos de afrontar esta reforma están igualmente distribuidos entre los partidos políticos cuando todos tienen una fuerza similar.<sup>125</sup>

Cuando un partido político es más fuerte que los demás y mantiene cierta captura de las redes clientelares, a las cuales sostiene a través de prebendas y concesiones, se negará a afrontar una reforma administrativa de este tipo pues afrontará todos los costos solo. Al establecer un cuerpo burocrático poseedor de cierta independencia, le será imposible manipularlo para dirigir algunos recursos a sus redes. En suma las reformas administrativas suelen comportarse como bienes públicos.

Una reforma administrativa de servicio civil es un bien público porque una vez establecida no hay posibilidad de excluir a nadie de su uso, todos disfrutaríamos más si tuviéramos un mejor gobierno que proveyera mejores servicios. De igual manera, los individuos en una sociedad civil no tienen incentivos para iniciar una reforma de servicio civil porque son muchos, están desorganizados y en general

---

<sup>125</sup> Véase GEDDES, B., *Politician's dilemma: building state capacity in Latin America*, University of California, Berkeley, 1994.

enfrentarían costos mucho más grandes que los políticos que están organizados y son pocos.

La estructura institucional afecta las conductas de los individuos, por lo tanto una estructura institucional que favorece la existencia de redes clientelares y de patronazgo limita las posibilidades de instaurar un servicio civil de carrera. En un sistema de partidos consolidado, en el que existan pocos partidos y que sean disciplinados, es más probable que se genere una reforma de servicio civil.

Lo anterior, debido a que seguramente cuando sólo tenemos dos partidos que están consolidados, es más probable que ya antes hayan alternado en el poder, por lo que no será difícil poder formalizar la existencia de un cuerpo burocrático con cierta independencia del vaivén político. En cambio en un sistema de múltiples partidos, es más probable que unos pocos conserven más poder y enfrenten más costos a la hora de introducir una reforma. La disciplina partidaria es importante porque asegura que las decisiones de las cabezas de los partidos sean replicadas por sus representantes en el congreso.

Graham Allison asegura que existen 3 modelos para analizar al gobierno, el racional unitario, el organizacional y el político. El primero considera al gobierno como un ente unitario, racional, maximizador de su utilidad y monolítico. En este sentido las acciones de un gobierno pueden ser vistas como intencionales de acuerdo a un fin. Por lo tanto, si suponemos que los partidos políticos son entes racionales unitarios, podríamos inferir que éstos, en cierto momento y de acuerdo

a su conveniencia (equilibrio de fuerzas), podrían iniciar un servicio civil de carrera.<sup>126</sup>

El segundo modelo indica que para predecir comportamientos de las organizaciones, es necesario observar sus rutinas para observar las tendencias de comportamiento. Un gobierno o partido político depende de organizaciones, son sus sensores que le dan información. Una acción de gobierno está limitada por las rutinas actuales, un gobierno no puede ir más allá de las rutinas de sus organizaciones. En este sentido, una reforma administrativa podría no ser tan automática, más aún si en el repertorio de soluciones y rutinas de las organizaciones no está el servicio civil y sus prácticas. Una instauración de este sistema podría ser inútil dado que las organizaciones seguirían conservando sus rutinas.<sup>127</sup>

Finalmente, está el modelo político, en el que suponemos individuos con cierto peso político, negociando y encontrando diferentes equilibrios. En este modelo es necesario observar los arreglos de poder y las personalidades de los individuos involucrados, ya que, en teoría, esto permite inferir los resultados que se darán. Por lo tanto, una reforma de servicio civil también dependerá de los individuos con poder político que estén involucrados.<sup>128</sup>

En conclusión, a medida que los partidos políticos tengan un equilibrio de fuerzas, en cuanto al acceso a redes clientelares, será más factible que se inicie una reforma de servicio civil. Sin embargo, la correlación de fuerzas no determina la

---

<sup>126</sup> Véase ALLISON, G., "Modelos conceptuales: La crisis de los misiles cubanos", en Aguilar Villanueva, L., *Antología de Políticas Públicas*, 4 vols., Miguel Angel Porrúa, México, 1993.

<sup>127</sup> Idem.

posible instauración de un servicio civil adecuado, pues se requiere de disciplina partidaria, es decir que los partidos se comportarán de una manera unitaria como en el primer modelo de Allison. Además, el número de partidos puede ayudar a facilitar el proceso, pues a menor número de partidos será más factible iniciar la reforma. El Ejecutivo también puede iniciar una reforma si se encuentra en la necesidad de incrementar la eficiencia de su gobierno. Sin embargo, esta última vía es más frágil y tiende a sostenerse menos en el tiempo que la de los partidos.

Un servicio civil de carrera supone que es posible garantizar cierta estabilidad en la conducta de los individuos si se les incorpora a un determinado esquema de reglas. Un cambio en las normas genera un cambio en las conductas de los individuos. Esto significa que, por alguna razón, los individuos están dispuestos a aceptar las reglas que se les imponen. Al aceptar las afirmaciones anteriores, estamos asumiendo ciertas posturas sobre la conducta de los individuos dentro de una organización.

Como se infiere de la lectura a los anteriores párrafos, este apartado pretende analizar, bajo diversos enfoques teóricos, los cimientos en que está sustentado el servicio civil de carrera. Un segundo objetivo consiste en mostrar algunas críticas a los fundamentos del servicio civil de carrera. Finalmente, se presentarán algunas conclusiones al respecto. Se pretende responder si es posible mantener una plena confianza en los postulados del servicio civil de carrera, de no ser así se cuestionará su utilidad.

---

<sup>128</sup> Idem.

El servicio civil de carrera es una construcción germinada dentro de sistema económico capitalista, donde la existencia de reglas y procedimientos deben fomentar la eficiencia. Sin embargo, la realidad a la que se enfrenta el ser humano en una sociedad es demasiado compleja, las diversas organizaciones que coexisten dentro de una sociedad son una muestra de la enmarañada red de relaciones que los humanos pueden forjar. Estas relaciones no son estables, están cambiando, mutando, renaciendo o muriendo. Ante esta realidad compleja, las reglas parecen ser un inútil instrumento generador de orden, pues son inflexibles, lentas y rígidas.

Pareciera fácil resumir que es inútil establecer reglas, siempre quedará algo fuera de su alcance. No obstante, sin reglas la convivencia humana sería imposible, la fuerza física supliría cualquier intento de acuerdo civilizado y pacífico. Debemos concluir que las reglas importan, no predicen perfectamente la conducta humana pero la influyen, pues permiten tener un referente al que aun desobedeciendo, con el sólo hecho de evitarlo civilizadamente, en parte lo respetamos.

No es tarea fácil establecer la importancia de las reglas y menos para algo de por sí tan confuso como lo es el gobierno. Para el caso que nos atañe, la administración de un gobierno pareciera estar sustentada en un intrincado y a veces contradictorio mundo de reglas. Un servicio civil de carrera es precisamente un conjunto de reglas que buscan capturar la realidad en un conjunto de códigos y esquemas, su utilidad radica en sentar las bases de la dinámica organizacional en la administración pública, pues permite tener un punto de partida para la acción colectiva.

Las reglas en el vacío son simples enunciados sin valor real para una sociedad. Las reglas que repetitivamente se han manifestado, y que por su utilidad han sobrevivido son adoptadas por una sociedad como instituciones. Las instituciones son mucho más que simples reglas, éstas alinean nuestros intereses con el de un grupo, seguirlas no es un acto de obligación sino de interés. Por lo anterior, la vida del ser humano en sociedad es un constante balance entre acatamiento y insubordinación hacia las reglas. Este equilibrio permite la subsistencia de las organizaciones y de la sociedad.

El presente apartado ha sido dividido en tres partes. La primera, es un recuento de los argumentos a favor del servicio civil de carrera. Además, se plantean los principios teóricos a partir de los cuales están contruidos estos argumentos a favor. La segunda, es un recuento de los argumentos en contra del servicio civil de carrera. Por último, se presentaran algunas conclusiones al respecto.

#### **a) Argumentos a favor**

Existen algunas corrientes de pensamiento que visualizan al hombre como a un individuo capaz de someterse a la autoridad de reglas formales. Algunos autores en distintas épocas han argumentado razones distintas por las que pudiera ser posible que se garantizara cierta conducta en los seres humanos a partir de ciertos postulados.

Uno de los primeros en argumentar estas cuestiones fue Max Weber, quien dentro de su libro *Economía y Sociedad* postuló algunas de las principales ideas sobre la administración pública. Weber consideró que existía la posibilidad de asegurar la reciprocidad en las relaciones sociales a través de una asociación de dominación.

De todas las asociaciones de dominación que este autor propuso,<sup>129</sup> la que en este caso más importa es la racional-legal. Dentro de esta forma de dominación, un grupo de individuos especializados en ciertas áreas, aceptaban la autoridad de un señor, quien utilizaba a este conjunto de individuos especializados para reafirmar su dominio sobre el resto de la sociedad. Al aparato utilizado para reafirmar la dominación se le denomina burocracia, y ejecutaba sus tareas de una forma racional.<sup>130</sup>

El aparato era legítimo en cuanto se apegaba a un conjunto de reglas establecidas de manera objetiva y consideradas racionales. Los burócratas, descritos por Weber, estaban especializados en un área del gobierno, poseían funciones delimitadas, ejercían una función impersonal del cargo, estaban sujetos a una jerarquía rígida, sus ascensos estaban en función al mérito y eran remunerados con un salario. En general, eran individuos que acataban un reglamento, se sujetaban a él porque éste representaba la forma correcta de hacer las cosas.

Funcionarios como los descritos por Weber, poseen grandes ventajas en relación a los funcionarios que no siguen regla alguna, aquellos pueden ofrecer productos estandarizados, poseen criterios definidos para tomar decisiones, es posible calcular su conducta y son totalmente neutrales al juego político. En teoría, son engranajes de un gran sistema sumamente preciso, y predecible. Los burócratas de Weber son ideales para la administración pública porque son predecibles y estables en el tiempo.

---

<sup>129</sup> La asociación de dominación por tradición y por carisma no serán aquí tratadas a profundidad pues no son relevantes para el tema en cuestión.

<sup>130</sup> En Max Weber se entiende por racionalidad aquella que se ejecuta con arreglo a fines.

Otros autores como Herbert Simon<sup>131</sup> han presentado otros argumentos para justificar la obediencia de los funcionarios públicos ante esquemas de reglas. La racionalidad limitada de los individuos los obliga a generar rutinas que posteriormente se encarguen de regular la conducta de los seres humanos. Como sería imposible empezar desde cero siempre, las organizaciones tienen memoria, la cual recuerda como se les trató a determinados problemas en el pasado.

Las rutinas subsisten en la memoria de las organizaciones, pues les ayudan a solucionar problemas de presente; por lo que, sólo cuando surgen problemas nuevos e inesperados es cuando las organizaciones tienen que dedicar nuevos recursos e inventar nuevas soluciones. La atención organizacional es por lo tanto limitada, porque no se cuenta con el tiempo para solucionar todos y cada uno de los problemas que tiene una organización. Por lo tanto, las rutinas permiten aplicar dicha atención sólo en los casos necesarios.

Cuando las rutinas han persistido se convierten en instituciones, las cuales están compuestas por varias rutinas. Las instituciones suponen que los individuos aceptan rutinas y reglas, porque quieren evitar la incertidumbre. Al evitar la incertidumbre, los individuos se refugian en reglas y rutinas establecidas. De igual manera los burócratas, no pueden estar reinventando los procedimientos de gobierno día tras día, requieren rutinas que les permiten operar la administración pública a pesar de sus limitadas capacidades.

Como se ha señalado, para North las instituciones son reglas del juego, por lo que los burócratas requieren determinadas reglas del juego que les permitan conservar

---

<sup>131</sup> SIMON, H., *Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative*

un determinado orden en sus acciones. Las reglas deben estimular ciertas conductas, lo cierto es que este autor supone que es posible generar cierta reciprocidad si se colocan algunas reglas que generen ventajas si se les obedece. En general, Weber, Simon y North suponen que es posible manipular las conductas de los seres humanos. Estos autores refuerzan la concepción de que es posible establecer un servicio civil de carrera, pues suponen que dicho servicio civil va a generar obediencia por las razones ya esgrimidas.

La consolidación de un gobierno eficaz y eficiente debe ser una preocupación primordial para nuestro país. Después de haber iniciado una serie de reformas, económicas y políticas, ahora es indiscutible la necesidad del país de comenzar la reorganización y reestructuración de su gobierno. Esta reforma administrativa, al igual que las otras, debe buscar dotar al Estado mexicano de las herramientas para combatir de mejor manera sus rezagos y problemas. En el caso particular de la reforma administrativa, la intención debe ser la consolidación de un aparato capaz de instrumentar e implementar políticas públicas de manera efectiva.

Aun hoy, las instituciones del viejo régimen, rondan los pasillos de los edificios gubernamentales. Nuestra herencia es irrenunciable y lo que hoy somos no será cambiado en unos cuantos días.

#### **b) Las restricciones**

A continuación, se analizan las divergencias institucionales entre enfoques y realidad, para continuar con las condiciones de cambio institucional. En el caso del esquema weberiano, se requiere estabilidad laboral, para que el experto se

---

*organizations*, Free Press, New York, 1997.

desarrolle en base a reglas establecidas. La administración pública mexicana, en su categoría de confianza, ha seguido un comportamiento totalmente distinto. Se institucionalizaron las prácticas del botín, la lealtad y la flexibilidad eran herramientas que le aseguraban al funcionario su permanencia en su trabajo. La nueva lógica asegura la permanencia de manera distinta, afecta intereses políticos y no contempla restricciones financieras.

Si se analiza primero la distinta forma de permanencia, se observa que los criterios de evaluación tienden a ser cambiantes. Serán las reglas y no la subjetividad del jefe inmediato, el punto de referencia al medir el desempeño laboral.

Los actores políticos, por su parte, verán disminuida su capacidad de decisión e influencia. Otro aspecto importante, es que el mérito deberá asegurar premios económicos que posiblemente no se puedan afrontar. Finalmente al instaurar un esquema weberiano, existe la posibilidad de que al protegerse en las reglas, los empleados de la administración pública puedan consolidarse como un cuerpo político.<sup>132</sup>

En el caso de la Nueva Gestión Pública, la discrecionalidad encontraría resistencias para ser supervisada vía la rendición de cuentas. No es posible encontrar una cultura de rendición de cuentas entre la institucionalidad del viejo régimen. Los mecanismos de mercado, en la administración pública, no serían suficientes sin instituciones sólidas que permitieran su funcionamiento. Hoy por

---

<sup>132</sup> Sobre el particular puede revisarse el trabajo de MONTES Márquez, G., *Incentivos políticos para la adopción de un servicio civil de carrera: estudio de caso del Estado de México*, Cide, México, 2000.

hoy estas instituciones no existen. Existen problemas, por lo tanto, para pretender incrustar de manera forzada un esquema por sí sólo en nuestro país.

Por último, es necesario mencionar las dificultades, cualesquiera que sea el tipo de servicio profesional de carrera que se pretenda instalar. Para lograr un cambio institucional totalmente acorde con un plan previo, es decir, el cambio institucional no sólo debe visualizarse como un ajuste de las acciones individuales, de acuerdo a cambios en los incentivos organizacionales, cambios en las reglas formales del juego, no propician cambios que sean calculables con precisión, existen otros factores que inciden en la conducta: los cognoscitivos y los normativos.<sup>133</sup>

Los acuerdos institucionales se mantienen estables, porque los individuos no pueden concebir otros, es decir, el marco institucional vigente también incide en la manera en que se crean nuevas opciones. De esta manera, no podemos suponer que un cambio en las reglas formales, propicie de manera automática cambios perfectamente predecibles en el comportamiento de los actores. Se debe ser muy cauto, al establecer los propósitos de reformar las normas formales sobre cómo opera la administración pública.<sup>134</sup>

### **c) La posible nueva lógica.**

La instauración de un sistema de servicio civil de carrera no es un asunto que se realice de una vez y para siempre, se trata de una política pública de largo plazo que requiere ser implementada gradualmente, si el proceso no es incremental en

---

<sup>133</sup> POWELL y DiMaggio, *op. cit.*, 1993.

<sup>134</sup> Idem.

el sentido de Lindblom,<sup>135</sup> nos podemos desviar considerablemente del objetivo primero.

Si se pudiera especular, algunos posibles resultados de un proceso de un sólo golpe, se diría probablemente que éstos serían inciertos. Se podría afirmar que para nuestro país algunos escenarios podrían ser muy perjudiciales, aunque otros no lo serían necesariamente. Podríamos convertir nuestra administración pública en un cuerpo político, con poder de negociación e injerencia en las decisiones públicas. Otra posibilidad es que se haga sumamente rígido el esquema de ingreso al servicio público, dadas las reglas y barreras de entrada. La ambigüedad de conceptos, como el de mérito, podría hacer difícilmente medibles sus resultados. Finalmente podríamos observar un proceso de isomorfismo organizacional hacia el interior de nuestro gobierno.

#### **d) El cuerpo político**

El monopolio de la información que tendría el experto en determinada área burocrática, le otorgaría un importante poder en sus relaciones con los políticos. Es posible que al desarrollar cierto sentimiento de casta, las burocracias actuarán como un solo cuerpo. El convertirse en un poder político, le haría blanco de muchos intereses que intentarían imponer su opinión y su perspectiva sobre la de los demás.

La burocracia mexicana encontraría en sus instituciones situaciones paralelas donde sus actividades se encontraban muy politizadas. Ciertamente, es imposible que un individuo se desprenda de sus intereses y preferencias políticas al

---

<sup>135</sup> Véase LINDLOM, Ch., *El proceso de elaboración de políticas públicas*, Ministerio para las

desempeñar cualquier cargo. Sin embargo, la posibilidad de operar como un cuerpo homogéneo y unificado, causaría estragos serios en la gobernabilidad del país.

#### **e) Rigidez organizacional**

Dada la sensibilización de su poderío como grupo, se utilizarían las lagunas regulatorias para colocar barreras a la entrada. Este monopolio de la información, dada su condición de experto, haría sumamente exclusiva la entrada al club. Por lo anterior, no necesariamente los más capaces serían quienes ingresarán, sino los que fueran favorecidos, por quienes pudieran manipular los claros de la ley. Nuevamente hay antecedentes en nuestra institución que se asemejarían a la situación prevista. Los funcionarios de alto y mediano nivel, en el pasado régimen, dependían de sus redes intra-organizacionales para mantenerse activos laboralmente. Es posible que se construyan nuevas redes, el objetivo de éstas, mantener las posiciones administrativas, sería el mismo de antaño

#### **f) Ambigüedad**

Medir el desempeño de los funcionarios públicos sería, clave para establecer el éxito del proyecto. Sin embargo, dada la ambigüedad del mérito como unidad de medida, podríamos enfrentar serios problemas de información. Debe definirse claramente la unidad de medida del desempeño laboral, así podremos encauzar adecuadamente los premios y castigos del sistema. No clarificar éstas medidas, puede conducir al fracaso del programa en su conjunto.

Es necesario reconocer la diversidad de actividades desarrolladas en las diferentes áreas del gobierno. Esta diversidad exigirá criterios distintos de mediciones. No es lo mismo mérito para un policía federal, que para un empleado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dejar claros muy extensos en el sistema de evaluación, puede ocasionar desviaciones de los objetivos previstos.<sup>136</sup>

Aferrarse a obtener una buena evaluación, a toda costa, puede en ocasiones ir en contra de la finalidad del programa.

### **g) Isomorfismo Organizacional**

Por último, se podría decir, que en campos estructurados las profesiones tienden a llevar a las organizaciones al isomorfismo.<sup>137</sup> Es claro, que al estructurar el espacio organizacional de la administración pública, puede presentarse un fenómeno de igualación en las pequeñas organizaciones que se integren a la mayor. La igualación no necesariamente sería deseable, pero existen amplias posibilidades de que pudieran presentarse.

## **3.7. Conclusiones**

Hasta hace algunos años, el aparato administrativo mexicano se encontraba en equilibrio con el régimen político establecido. Este equilibrio se ha topado sin embargo con un nuevo suceso: los cambios políticos de los últimos años. Estas transformaciones nos apresuran a consolidar la construcción de un nuevo régimen y, con ello, al replanteamiento del sistema administrativo. El proceso de

---

<sup>136</sup> Véase MAJONE, G., *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

<sup>137</sup> POWELL y Di Maggio, *op. cit.*, 1999.

construcción del aparato administrativo deberá utilizar insumos afines a nuestra cultura y la base de construcción no podrá ser absolutamente diferente al pasado.

Las instituciones cuentan para intentar construir un nuevo esquema administrativo en el gobierno. No es posible calcular con precisión, los resultados de un intento por cambiar instituciones. La conducta de los individuos, no solamente responde a los aspectos que inciden en sus intereses. Existen otros aspectos cognoscitivos y normativos que influyen, por lo tanto, no se puede manipular plenamente la conducta humana, pensar en términos de ingeniería institucional es ambiguo, incierto y arrogante.

Lo mejor sería aceptar nuestras limitaciones, buscar un proceso incremental, vigilando cada una de las etapas del mismo, estableciendo metas pequeñas que puedan conformar una mayor. Finalmente debemos plantarnos un rango de posibles resultados, acotar este rango sería nuestra tarea. No se sabe aún como construir instituciones nuevas, sólo podemos plantear ciertas condiciones para que esto suceda.

Lo anterior no es una exhortación a la inmovilidad, sino un llamado a comprender la realidad en donde debe implementarse un servicio civil. Entender el contexto supone establecer metas que son alcanzables y que también son medibles. Siguiendo una lógica más modesta, es posible evitar frustraciones y descalabros innecesarios. México necesita cambios sin duda, pero hay que cambiar paso a paso y con firmeza. Los cambios deberán ser nuestros y no copiados. Nuestra cultura y nuestra originalidad deben ser vistas como una fuente inagotable de riqueza más que como un peso agotador y un estorbo.

## **CAPÍTULO 4**

### **ESTUDIOS DE CASO Y HALLAZGOS**

#### **4.1. Introducción**

Para probar empíricamente la hipótesis planteada, así como todas y cada una de sus partes lógicas, esta investigación utiliza dos unidades de análisis: Las delegaciones políticas de Álvaro Obregón y Gustavo A. Madero en el Distrito Federal. En cada una de ellas se aplicaron los pasos expuestos a detalle en el capítulo primero de este trabajo.

Ambos gobiernos se encuentran dentro de la misma Entidad Federativa y, en lo general, rigen su vida institucional a través de los mismos ordenamientos legales. Sin embargo, existen condiciones específicas que los diferencian entre sí; mientras que en la Delegación Álvaro Obregón la alternancia en el poder político ha sido una constante, en Gustavo A. Madero, desde que los jefes delegacionales son elegidos por el voto popular, éstos han militado en las filas del Partido de la Revolución Democrática.

Por otra parte, en tanto Álvaro Obregón está compuesto en su mayoría por zonas residenciales de clase media y alta; la población de Gustavo A. Madero pertenece en promedio a los estratos medio y medio bajo. Asimismo, el nivel delictivo de ambas delegaciones es diferente, ya que mientras Álvaro Obregón se encuentra

dentro de la media, Gustavo A. Madero es la tercera Delegación Política en donde se denuncian más ilícitos en el Distrito Federal.<sup>138</sup>

#### **4.2. Indicadores demográficos, sociales y económicos en Álvaro Obregón**

##### **A. Superficie territorial**

La Delegación Álvaro Obregón tiene una superficie territorial de 8,878.5 has, lo que representa el 5.9% del territorio del Distrito Federal, por lo que ocupa el quinto lugar entre las delegaciones por la extensión de su territorio.

De la superficie de la demarcación, el 65.4% son utilizadas para suelo urbano, mientras que para suelo de conservación se dispone del 29.4% del territorio. De la superficie total destinada a la producción agropecuaria y forestal del Distrito Federal, esta Delegación contribuye con el 12.0%.

##### **B. Población**

La Delegación Álvaro Obregón cuenta con el 8.1% de la población total del Distrito Federal, con un crecimiento demográfico en los primeros cinco años de la actual década del 0.6%, porcentaje que equivale al doble del promedio del Distrito Federal (0.3%). De la población total de la Delegación, el 52.4% son mujeres y el 47.6% son hombres.

Por grupos de edad, el más numeroso lo constituyen los jóvenes de entre 15 a 24 años, los cuales conforman el 17.7% de la población total.

---

<sup>138</sup> Datos tomados del Informe Estadístico Delictivo en el Distrito Federal, en el mes de Abril de 2009, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, <http://www.pgjdf.gob.mx/temas/1-3-1/fuentes/0409.pdf>, México, tomado el 6 de mayo de 2009.

Según un estudio elaborado por CONAPO, esta demarcación se encuentra en el nivel medio en las condiciones de marginalidad para sus habitantes, con respecto a las demás delegaciones, al ocupar la novena posición.

### **C. Vivienda y servicios urbanos**

La Delegación Álvaro Obregón tiene 178,647 viviendas particulares habitadas, de un total de 2,215,451 que hay en la Ciudad de México, por lo que en la demarcación se encuentran ubicadas el 8.1% del total, porcentaje que creció en un pequeño margen en las últimas dos décadas ya que en 1980 participaba con el 6.6%.

De las viviendas de la Delegación Álvaro Obregón, el 97.3% dispone de agua entubada en el interior de la vivienda, cobertura que es casi similar a la existente en la Ciudad (97.1%).

En el caso del drenaje y la energía eléctrica, la cobertura de la Delegación es de 98.4% y 98.2%, respectivamente, por lo que en estos renglones la demarcación se encuentra por debajo del promedio de la Ciudad de México.

Las redes primaria y secundaria de distribución de agua potable de la Delegación Alvaro Obregón representan el 6.6% y 7.0% del total del Distrito Federal, mientras que en 1996 su participación en ambos casos era de 7.4% y 7.0%.

Con relación al drenaje, la red primaria es de 134.0 kilómetros y la secundaria de 726.1 que representan el 6.4% y 7.1% del total de la Ciudad.

El número de luminarias que se encuentran instaladas en la Delegación Álvaro Obregón representa el 7.1% del total que existe en el Distrito Federal, en tanto el número de habitantes por luminaria es de 28, es decir, se tiene un mayor número

de habitantes por luminarias frente al promedio de 25, que hay en la Ciudad. Asimismo, en esta demarcación las luminarias por cada hectárea son 2.7.

La generación de desechos sólidos en la demarcación es de 908 toneladas por día, siendo el 7.4% de las que se producen en toda la Ciudad. En términos per cápita sus habitantes generan 1.3 kilogramos por día.

#### **D. Transportes**

El parque vehicular de la Delegación esta conformado por 205,193 automotores, de los cuales el 94.8% son de servicio particular y solamente el 3.5% es transporte público.

La participación de Álvaro Obregón en el parque vehicular total del Distrito Federal es de solamente 6.0%, porcentaje que es casi similar en el caso de los automóviles (6.1%) y que disminuye al 2.0% con relación a los camiones de pasajeros.

#### **E. Educación**

Los porcentajes de analfabetismo en la Delegación Álvaro Obregón resultan ser casi similares frente a los que se presentan en promedio en el Distrito Federal. En esta demarcación en la población en general mayor de 15 años es de 2.8%, entre la de hombres de 1.6% y en la de mujeres de 3.8%, mientras que en la ciudad son, respectivamente, de 2.6%, 1.6% y 3.5%.

#### **F. Salud**

La población trabajadora que es derechohabiente del Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) asciende a más de 670 mil 068 personas en la Ciudad de México, de las cuales 33,096 habitan en la

Delegación Álvaro Obregón, es decir, el 4.9% del total. Proporción semejante se tiene con relación a los familiares, pensionados y dependientes de los asegurados, aunque en este caso en números absolutos en la demarcación radican más de 123 mil personas de los 2 millones 504 mil 891 que hay en el Distrito Federal.

### **G. Empleo**

La Población Económicamente Activa (PEA) de la Delegación Álvaro Obregón representa el 8.1% de la PEA total del Distrito Federal, porcentajes menores se presentan en la económicamente inactiva (7.8%) y en general en la mayor de 12 años (8.0%).

En la Delegación Álvaro Obregón el 62.7% de sus trabajadores se dedican a los servicios, seguido por el 20.1% de las personas que se dedican a la actividad comercial; el 9.8% pertenece a la industria de manufacturera; 4.2% a la industria de la construcción y solamente un 3.1% se dedica al sector de transportes. La Delegación Álvaro Obregón contribuye con el 7.1% de los trabajadores que hay en el Distrito Federal, siendo mayor al promedio la participación en los servicios al ubicarse en 9.2% y en la industria de la construcción con el 8.6%. Con una menor contribución se encuentra el comercio con el 5.7%, la industria manufacturera con el 4.4% y el sector de los transportes, correos y almacenamiento con 4.2%.

### **H. Seguridad Pública**

En materia de seguridad pública las denuncias más frecuentes ante el Ministerio Público en la Delegación son por los delitos de robo con el 51.5% del total, porcentaje ligeramente menor al promedio que tiene en este rubro la Ciudad (55.3%), mientras que en segundo lugar se encuentran las lesiones con el 15.2%.

En general, en esta demarcación se denuncian el 6.3% de los delitos del Distrito Federal.

**Cuadro número 5**  
**Denuncias de delitos registrados en las agencias del ministerio público del fuero común, 2005**

DELITO	Distrito Federal		Álvaro Obregón		
	No.	%	No.	%	Participación % En el D.F.
Robo	81,379	52.8	5,160	49.4	6.3
Lesiones	23,574	15.3	1,718	16.4	7.3
Fraude y estafa	5,308	3.4	402	3.8	7.6
Despojo	1,661	1.1	115	1.1	6.9
Abuso de Confianza	1,853	1.2	109	1.0	5.9
Violación	1,185	0.8	56	0.5	4.7
Homicidio	1,531	1.0	95	0.9	6.2
Privación ilegal de la libertad	330	0.2	16	0.2	4.8
Otros	37,176	24.1	2,783	26.6	7.5
<b>Total</b>	<b>153,997</b>	<b>100.0</b>	<b>10,454</b>	<b>100.0</b>	<b>6.8</b>

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos tomados del Censo de Población y Vivienda 2005, INEGI, [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx), 25 de mayo de 2009.

#### **4.3. Indicadores demográficos, sociales y económicos en Gustavo A. Madero**

##### **A. Superficie territorial**

La Delegación Gustavo A. Madero tiene una superficie territorial de 8,808.9 has. lo que representa el 5.9% de la superficie del Distrito Federal. El 70.0% de la superficie de esta demarcación esta destinada al uso habitacional y de usos mixtos. Esta Delegación ocupa el séptimo lugar por su extensión territorial en el Distrito Federal.

## **B. Población**

La Delegación Gustavo A. Madero cuenta con el 13.7% de la población total del Distrito Federal, por lo que ocupa el segundo lugar por el número de su población en la ciudad, siendo superada solamente por la Delegación Iztapalapa.

De la población de la Delegación Gustavo A. Madero, el 51.9% son mujeres y el 48.1% hombres. El grupo de edad más importante lo conforman los jóvenes de entre 15 a 24 años, ya que representan el 17.3% de la población total.

La tasa de crecimiento media anual de su población en las dos últimas décadas ha sido negativa; misma tendencia que se repite para el periodo 2000-2005, al decrecer la población en términos absolutos de 1,235,542 a 1,193,161 habitantes en este último periodo.

Según un estudio elaborado por CONAPO, esta demarcación se encuentra en el nivel medio en las condiciones de marginalidad para sus habitantes, con respecto a las demás delegaciones, al ocupar la octava posición, correspondiendo a Milpa Alta el primer lugar en este índice.

## **C. Vivienda y servicios urbanos**

La Delegación Gustavo A. Madero tiene 297,909 viviendas particulares habitadas, de un total de 2,215,451 que hay en la Ciudad de México, por lo que en la demarcación se encuentran ubicadas el 13.4% del total. En la demarcación el promedio de ocupantes por vivienda es de 4.0, cifra ligeramente mayor a la existente en el Distrito Federal.

De las viviendas de la Delegación, el 98.6% dispone de agua entubada en el interior de la vivienda, cobertura que es mayor a la existente en la Ciudad (97.1%).

En el caso del drenaje y la energía eléctrica, la cobertura de la Delegación es de 98.6% y 98.7%, respectivamente, por lo que en estos renglones la demarcación tiene una cobertura casi similar al promedio de la Ciudad de México.

Las redes primaria y secundaria de distribución de agua potable de la Delegación Gustavo A. Madero representan el 13.5% y 14.3% del total del Distrito Federal, mientras que en 1996 su participación era en ambos casos de 15.4% y 14.2%.

Con relación al drenaje, la red primaria es de 291.2 kilómetros y la secundaria de 1,485.8 kilómetros que representan el 13.9% y 14.5% del total de la Ciudad.

El número de luminarias que se encuentran instaladas en la Delegación representa el 12.8% del total que existe en el Distrito Federal, en tanto el número de habitantes por luminaria es de 27, es decir, mayor al promedio de 25 que hay en la Ciudad. Asimismo, las luminarias por hectárea son 4.9, más del doble que las 2.3 que se tiene en promedio en el Distrito Federal.

La generación de desechos sólidos en Gustavo A. Madero es de 1,510 toneladas por día, 12.4% de las que se producen en toda la Ciudad y en términos per cápita sus habitantes generan 1.3 kilogramos por día, lo que es ligeramente menor al promedio del Distrito Federal.

#### **D. Transportes**

El parque vehicular de la Delegación está conformado por 437,187 automotores, de los cuales el 94.4% son de servicio particular y solamente el 5.6% es transporte público.

La participación de la Delegación Gustavo A. Madero en el parque vehicular total del Distrito Federal es del 12.0%, porcentaje mayor se tiene en el caso de los automóviles (12.3%), mientras que una menor contribución se tiene con relación a los camiones de pasajeros (4.3%), en las motocicletas (8.0%) y en los camiones de carga(8.6%).

### **E. Educación**

Los porcentajes de analfabetismo en la Delegación Gustavo A. Madero resultan ser ligeramente mayores, frente a los que se presentan en promedio en el Distrito Federal. En esta demarcación en la población en general mayor de 15 años es de 2.7%, entre la de hombres de 1.6% y en la de mujeres de 3.7%, mientras que en la Ciudad son de 2.6%, 1.6% y 3.5% respectivamente.

### **F. Salud**

La población trabajadora que es derechohabiente del ISSSTE asciende a más de 670 mil personas en la Ciudad de México, de las cuales 39,442 habitan en la Delegación Gustavo A. Madero, es decir, el 5.9% del total, proporción similar a la que se tiene con relación a los familiares, pensionados y dependientes de los asegurados, aunque en este caso en números absolutos en la demarcación radican 147 mil personas de las 2 millones 504 mil que en esta situación hay en el Distrito Federal.

### **G. Empleo**

La población de 12 años y más que radica en la Delegación Gustavo a. Madero representa el 14.5% del total del Distrito Federal, porcentaje que para el caso específico de la PEA es menor al ubicarse en 13.9%.

El sector servicios y el comercio concentran el 71.6% del personal ocupado en la Delegación. De los empleos generados en la industria, la rama de actividad económica que más participa en este sector es la elaboración de productos de panadería con 16.3%, en el sector comercio la primacía corresponde al comercio de alimentos al por menor con 28.1% y en los servicios, a las escuelas de educación básica, media y especial con 14.7%.

### **H. Seguridad Pública**

En materia de seguridad pública las denuncias más frecuentes ante el Ministerio Público en la Delegación son por los delitos de robo con el 55.4% del total, porcentaje mayor al promedio que tiene en este rubro la Ciudad (54.6%), mientras que en segundo lugar se encuentran las lesiones con el 15.6%. En general, en esta demarcación se denuncian el 11.7% de los delitos del Distrito Federal.

**Cuadro número 6**  
**Denuncias de delitos registrados en las agencias del ministerio público del fuero común, 2005**

DELITO	Distrito Federal		Gustavo A. Madero		Participación % En el D.F.
	No.	%	No.	%	
Robo	81,379	52.8	9,804	52.9	12.0
Lesiones	23,574	15.3	3,313	17.9	14.1
Fraude y estafa	5,308	3.4	480	2.6	9.0
Despojo	1,661	1.1	211	1.1	12.7
Abuso de Confianza	1,853	1.2	226	1.2	12.2
Violación	1,185	0.8	173	0.9	14.6
Homicidio	1,531	1.0	233	1.3	15.2
Privación ilegal de la libertad	330	0.2	33	0.2	10.0
Otros	37,176	24.1	4,073	22.0	11.0
<b>Total</b>	<b>153,997</b>	<b>100.0</b>	<b>18,546</b>	<b>100.0</b>	<b>12.0</b>

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos tomados del Censo de Población y Vivienda 2005, INEGI, [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx), 25 de mayo de 2009.

#### **4.4. Pruebas de Validez**

De acuerdo con Yin,<sup>139</sup> existen ciertos criterios que garantizan la veracidad de la información obtenida durante el trabajo de campo, a saber: i) validez de constructo; ii) validez interna; iii) validez externa, y; iv) confiabilidad.

La validez de constructo se refiere a medidas operacionales correctas para los conceptos a estudiar. En tal sentido, en el trabajo de campo realizado se intentó vincular la evidencia encontrada con las hipótesis y las teorías planteadas.

Por lo que hace a la validez interna, al referirse ésta a estudios causales e implicar detección de relaciones espurias, a efecto de contrastar empíricamente los supuestos de esta investigación, fueron utilizadas múltiples fuentes de evidencia, las cuales fueron trianguladas para dar sustento a las conclusiones y recomendaciones de política planteadas al final de este trabajo.

Por un lado, se revisó la literatura existente sobre la hipótesis general y cada una de sus partes lógicas. El análisis empírico fue dotado de fuerza argumentativa al construirse con documentos oficiales tales como:

- La Ley Orgánica de la Administración Pública para el Distrito Federal; así como, su Reglamento Interno.
- El Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2009.
- Lineamientos Generales para el Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal.

- El Programa de Seguridad Pública 2007 – 2012 del Gobierno del Distrito Federal.
- Los programas delegacionales de desarrollo de Gustavo A. Madero y de Álvaro Obregón.
- Programas institucionales diseñados e implementados por ambas delegaciones para prevenir la comisión de delitos.
- Manuales de organización y procedimientos en ambas delegaciones.

Asimismo, se realizaron entrevistas a actores clave que día a día tratan con el problema de la seguridad pública en las demarcaciones territoriales en estudio. La lista completa de entrevistas se encuentra al final de esta investigación.

Por el lado de la ciudadanía, fueron entrevistados ocho coordinadores de comités vecinales, cuatro por demarcación, los cuales dieron sus impresiones sobre las acciones de seguridad pública que sus autoridades están implementando. No obstante que se intentó realizar entrevistas a los presidentes de las cámaras de comercio en las delegaciones en estudio, éstas no fueron realizadas en razón de lo apretado de la agenda de estos personajes.

Por otra parte, la validez externa permite indicar el grado en que los resultados de una investigación pueden ser generalizados. La forma de generalizar resultados de un estudio de caso es la inferencia lógica, es decir la plausibilidad de los nexos entre los elementos del caso respecto a una matriz de referencia, en tal virtud, es que fue construido un modelo lógico contenido en el anexo 3 de este trabajo.

---

<sup>139</sup> Véase YIN, R., *op. cit.*, 1994.

Por último, la confiabilidad implica que una repetición de la recolección de información y análisis llevará a los mismos resultados. La lógica de la replicación teórica supone seleccionar dos casos en los que se obtienen resultados diferentes y explicar lo anterior a partir de razones conocidas y representadas en la teoría. La confiabilidad de las aseveraciones de esta investigación se refuerza con la existencia de otros reportes realizados en la materia; así como, con el hecho de que para estudios ulteriores, las entrevistas realizadas y los documentos obtenidos, se encuentran disponibles para su revisión.

#### **4.5. Evidencia Encontrada**

A continuación, se aborda el proceso de política pública que las dos Delegaciones en estudio han seguido para tratar con el problema de la seguridad pública en sus demarcaciones. En la realización de este apartado se utilizó la evidencia que se recogió al momento de realizar cada uno de los estudios de caso, analizándose las etapas de diseño, implementación y evaluación de los programas que se han instaurado para aminorar la inseguridad en las delegaciones de Álvaro Obregón y Gustavo A. Madero.

#### **4.5.1. Diseño de las Políticas en Materia de Seguridad Pública en Álvaro Obregón y Gustavo A. Madero**

Es pertinente señalar que no existe en ambos espacios de gobierno un programa de largo plazo que aborde eficientemente la cuestión independientemente de la periódica renovación del poder político. Las políticas de seguridad en estas demarcaciones tienen su fundamento en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y su Reglamento Interno. Estos ordenamientos legales establecen las atribuciones con que cuentan los Jefes Delegacionales en la materia, mismos que los obligan a poner en práctica las políticas públicas que hayan sido diseñadas por la Jefatura y la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno del Distrito Federal. Asimismo, el Jefe Delegacional se encuentra obligado a elaborar su propio programa de seguridad y a coadyuvar en el nombramiento de los Jefes de Sector que actúan dentro de su demarcación.

El gobierno del Distrito Federal elabora un plan maestro que tiene aplicación en las 16 Delegaciones. Así pues, el gobierno de Marcelo Ebrad diseñó el Programa de Seguridad Pública 2007 – 2012 del Gobierno del Distrito Federal (PSPDF),<sup>140</sup> mismo que no busca resolver, en su mayoría, los obstáculos identificados como cuellos de botella en la correcta prestación de la seguridad pública en espacios locales.

En efecto, salvo los temas de la participación ciudadana y la profesionalización de los cuerpos policiacos, el PSPDF omite establecer las estrategias necesarias para

---

<sup>140</sup> Tomado de <http://contraloria.df.gob.mx/prontuario/vigente/1721.htm>, en fecha 10/07/09.

hacer operativo el mandato contenido en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y su Reglamento Interno. De tal suerte, no establece mecanismo alguno para fortalecer el campo de injerencia de las demarcaciones territoriales en la prestación de la seguridad pública; tampoco se señala algún mecanismo para favorecer la comunicación entre policías o bien, entre estos cuerpos y otras autoridades; asimismo, pasa por alto el hecho de ser el Distrito Federal la residencia de los poderes de la Unión, omitiendo precisar mecanismos de relaciones intergubernamentales para la prestación del servicio.<sup>141</sup>

Asimismo, en su diseño, el PSPDF omite una correcta adminiculación de la economía, la salud, el empleo, la alimentación, la vivienda, el desarrollo sustentable, los servicios públicos y otras necesidades de las personas y de la comunidad, con el tema de la inseguridad, es decir, el programa no plantea acciones eficaces para incidir en la prevención y contención del delito. Se considera que es necesario construir, bajo un esquema de evaluación del desempeño, instrumentos de gran visión con indicadores que permitan entrelazar variables como creación de empleos, desarrollo sustentable, entre otras materias, con el decremento de la inseguridad. Lo anterior, permitirá evaluar el resultado de las políticas públicas para fortalecer las medidas implementadas.<sup>142</sup>

El programa en comento busca modificar, para otorgar mejores servicios, la normatividad vigente en materia de seguridad pública en el Distrito Federal, proponiendo, entre otras cosas, mejorar la capacidad de disuasión, captura de

---

<sup>141</sup> Sobre el particular se sugiere consultar el *Programa de Seguridad Pública 2007 – 2012*, Gobierno del Distrito Federal, <http://contraloria.df.gob.mx/prontuario/vigente/1721.htm>.

<sup>142</sup> Idem.

delincuentes e investigaciones por parte de los cuerpos policíacos con supervisión ciudadana; promover acciones de coordinación para la prevención e investigación del delito; capacitar, profesionalizar y mejorar las condiciones laborales y de vida de los policías; un nuevo modelo de información policial; capacitar a los recursos humanos encargados de la prestación del servicio; aplicación de la norma; promover una cultura ciudadana de los derechos y obligaciones para el cumplimiento de las normas sociales; entre otras, como se observa, de todo este gran abanico se excluye la participación de los gobiernos locales.

Como las políticas y los programas generales en materia de seguridad pública son elaborados por el Gobierno del Distrito Federal, muchas veces se desconocen las peculiaridades de cada una de las demarcaciones. Lo anterior se observa claramente en la actual sectorización de la policía, misma que desde la perspectiva de autoridades y ciudadanía es deficiente.<sup>143</sup> Asimismo, la corrupción imperante al interior de los cuerpos policíacos y la falta de equipo y personal calificado hace muy difícil que la inseguridad se vea reducida.

Mención especial requieren los programas delegacionales de desarrollo de Gustavo A. Madero y de Álvaro Obregón; mientras que el primero aborda el problema de la inseguridad de manera tangencial, al circunscribirse a mencionar los diversos programas y políticas públicas que la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno del Distrito Federal implementa, sin que dicho gobierno local se

---

<sup>143</sup> Información recabada de CALDERÓN, J., (2009) Director de Seguridad Pública Delegacional, Álvaro Obregón, entrevista por el autor, 01-06-09, COSÍO, B., (2009) Coordinadora de Asesores, Gustavo A. Madero, entrevista por el autor, 05-06-09, SÁLAZAR Ballesteros, J., (2009) Director Ejecutivo de Seguridad Pública, Gustavo A. Madero, entrevista por el autor, 05-06-09 y SANTILLÁN Perez, E., (2009) Coordinador de Asesores del Jefe Delegacional, Álvaro Obregón, entrevista por el autor, 01-06-09.

plantee la necesidad de ejecutar de mutuo propio alguna acción para disminuir los índices de criminalidad en su demarcación<sup>144</sup>; el programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Álvaro Obregón es un documento que además de datar del año 1987, no establece acciones para prevenir, combatir y disuadir la comisión de ilícitos, este documento se centra en señalar algunas acciones para regular la vialidad y para establecer medidas de protección civil entre la población.

Aunque las autoridades en Álvaro Obregón entrevistadas señalaron que en durante su gestión fue elaborado un Programa de Seguridad Pública Delegacional y un Atlas Delictivo el mismo no nos fue proporcionado.<sup>145</sup> Según el dicho de las autoridades,<sup>146</sup> con el apoyo de estos instrumentos ha sido posible reducir en 30% el índice delictivo de la demarcación, ello a pesar de que las estadísticas disponibles señalan que los índices delictivos lejos de disminuir, han aumentado.

Queda claro para los actores clave entrevistados que las actuales atribuciones de los Jefes Delegacionales son insuficientes para abordar el problema de la criminalidad en sus respectivas demarcaciones. Por lo que en su diseño, el PSPDF se queda corto al no establecer nuevas facultades a estas autoridades para un eficiente tratamiento del problema.

En cuanto a la participación ciudadana, en razón de lo complejo del asunto, dicho programa sólo se centra en la participación del Consejo Ciudadano de Seguridad

---

<sup>144</sup> Sobre el particular puede consultarse dicho programa en el siguiente vínculo [http://www.gamadero.df.gob.mx/transparencia/articulo18/fraccion08/programa\\_delegacional\\_de\\_desarrollo.p df](http://www.gamadero.df.gob.mx/transparencia/articulo18/fraccion08/programa_delegacional_de_desarrollo.p df).

<sup>145</sup> Aun y cuando el programa de Seguridad Pública Delegacional y el Atlas Delictivo no nos fue proporcionado, de las entrevistas realizadas se infiere que éstos si existen, ya que tanto funcionarios como miembros de la sociedad civil afirman su existencia.

Pública y procuración de Justicia del Distrito Federal, dejando a un lado a la sociedad civil, la cual pudiera ayudar a mejorar los niveles de seguridad en la ciudad. Aun así, el papel que dicho Consejo desempeña se circunscribe a la mera validación de los planes que han sido diseñados con antelación por las autoridades y no a su participación directa a través de campañas de prevención del delito.

Por otra parte, es importante señalar que la ciudad se encuentra dividida en 70 sectores policíacos, correspondiendo ocho a cada una de las demarcaciones en estudio. Ahora bien, según los informantes clave entrevistados, esta división sectorial es ineficiente.<sup>147</sup> Por otra parte, los oficiales que fungen actualmente como Jefes de Sector carecen de la preparación técnica adecuada para proponer soluciones alternativas al problema de la inseguridad.<sup>148</sup> La corrupción que impera al interior de estos cuerpos no ha podido ser erradicada<sup>149</sup> y la falta de equipo es

---

<sup>146</sup> Según CALDERÓN, J., (2009) Director de Seguridad Pública Delegacional, Álvaro Obregón, entrevista por el autor, 01-06-09 y SANTILLÁN Perez, E., (2009) Coordinador de Asesores del Jefe Delegacional, Álvaro Obregón, entrevista por el autor, 01-06-09.

<sup>147</sup> Información obtenida de CALDERÓN, J., (2009) Director de Seguridad Pública Delegacional, Álvaro Obregón, entrevista por el autor, 01-06-09, SÁLAZAR Ballesteros, J., (2009) Director Ejecutivo de Seguridad Pública, Gustavo A. Madero, entrevista por el autor, 05-06-09, PIÑONES, R., (2009) Coordinador de Comité Vecinal, Gustavo A. Madero, entrevista por el autor, 11/06/09, LÓPEZ Olvera, A., (2009) Coordinadora de Comité Vecinal, Gustavo A. Madero, entrevista por el autor, 10-06-09 y PATIÑO Ballesteros, H., (2009) Coordinador de Comité Vecinal, Álvaro Obregón, entrevista por el autor, 16-06-09.

<sup>148</sup> Información recabada de CALDERÓN, J., (2009) Director de Seguridad Pública Delegacional, Álvaro Obregón, entrevista por el autor, 01-06-09 y SANTILLÁN Perez, E., (2009) Coordinador de Asesores del Jefe Delegacional, Álvaro Obregón, entrevista por el autor, 01-06-09.

<sup>149</sup> El Coordinador de Asesores del Jefe Delegacional en Álvaro Obregón señaló en la entrevista que en fechas recientes se consignó a tres elementos de la policía preventiva por el delito de secuestro, mientras que en Gustavo A. Madero ocurrió lo mismo, con la salvedad de que estos elementos fueron detenidos por el delito de robo a trailer. SANTILLÁN Perez, E., (2009) Coordinador de Asesores del Jefe Delegacional, Álvaro Obregón, entrevista por el autor, 01-06-09.

una limitante que les impide el exacto cumplimiento de sus funciones.<sup>150</sup> Lo anterior impide que los planes y programas que se implementan por los cuerpos policíacos obtengan los resultados esperados.

En lo que respecta a las políticas elaboradas por las autoridades delegacionales, la información que arrojaron las entrevistas realizadas confirman la hipótesis general y las partes lógicas de esta investigación, ya que tal y como señalan las autoridades de Gustavo A. Madero y Álvaro Obregón, la delincuencia es un asunto complejo de manejar, toda vez que se carece del apoyo de los otros órdenes de gobierno para establecer políticas conjuntas que resuelvan la cuestión. En cada una de las demarcaciones se observó que existe una falta de coordinación intergubernamental entre los órdenes de gobierno que tratan con el problema de la inseguridad pública, ya que las acciones que la Procuraduría General de Justicia y la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal llevan a cabo, pocas veces cuentan con la participación de las autoridades locales al no existir mecanismos informativos sobre los operativos que se realizan. Ello origina que estas autoridades vean difícil comunicar a sus ciudadanos los programas que son emprendidos para perseguir el delito, con lo que el ciudadano llega a pensar que el gobierno delegacional se desatiende del problema.

Los coordinadores de asesores de los Jefes Delegacionales de Álvaro Obregón y de Gustavo A. Madero y los respectivos Directores de Seguridad Pública señalan que poco se puede hacer en forma coordinada con la Secretaría de Seguridad

---

<sup>150</sup> Según vecinos, en los dos barrios de Cuauhtepac en Gustavo A. Madero sólo hay 10 patrullas para vigilar esta zona considerada como de alta peligrosidad y en donde habitan 300,000 individuos. TRUJILLO Alvarado, R., (2009) Coordinador de Comité Vecinal, Gustavo A. Madero, entrevista por el autor, 10-06-09.

Pública del Distrito Federal, ya que ésta se arroga para sí todos los recursos, sin que la delegación tenga injerencia alguna en el diseño, implementación o evaluación de las políticas generales de la materia.<sup>151</sup> Lo anterior, no resulta óbice para que la ciudadanía les exija un mínimo de protección a su vida y pertenencias y por ello tengan que implementar políticas públicas propias.

Por lo que hace a los programas institucionales diseñados e implementados por ambas delegaciones para prevenir la comisión de delitos, estos no han sido diseñados con una visión de largo alcance que logre conjugar aspectos como educación, empleo, economía, salud, etc., ejemplo claro de lo anterior, resulta ser el programa Preveni2, el cual se centra en promover una cultura de la prevención del delito entre los padres de familia, profesores y estudiantes, abordando aspectos fundamentales ligados a la incidencia del delito, tales como la violencia familiar y las adicciones; esto en colaboración con los profesores y padres de familia de los alumnos de las instituciones educativas de nivel medio, secundarias particulares y escuelas de nivel medio superior ubicadas en Gustavo A. Madero.<sup>152</sup>

De tal suerte, pareciera ser que para las autoridades de la Delegación Gustavo A. Madero basta con llevar a cabo pláticas sobre el problema de la drogadicción para erradicar la comisión de ilícitos.

Por otra parte, en la delegación Álvaro Obregón se han diseñado programas como los denominados *Cero-Cero* y *la mona mata*, el cual tiene como finalidad promover

---

<sup>151</sup> Información obtenida en CALDERÓN, J., (2009) Director de Seguridad Pública Delegacional, Álvaro Obregón, entrevista por el autor, 01-06-09, COSÍO, B., (2009) Coordinadora de Asesores, Gustavo A. Madero, entrevista por el autor, 05-06-09, SÁLAZAR Ballesteros, J., (2009) Director Ejecutivo de Seguridad Pública, Gustavo A. Madero, entrevista por el autor, 05-06-09 y SANTILLÁN Perez, E., (2009) Coordinador de Asesores del Jefe Delegacional, Álvaro Obregón, entrevista por el autor, 01-06-09.

y fomentar la cultura de la legalidad a través de la prevención de la violencia, el delito y las adicciones. Los objetivos del programa son los siguientes:

- a) Cumplir con los ordenamientos legales y administrativos en la Demarcación.
- b) Disminuir los niveles de violencia, delito y adicciones.
- c) Favorecer la participación activa y consciente de la comunidad en su propio desarrollo.
- d) Informar, sensibilizar y movilizar a la comunidad, con la participación especial de las nuevas generaciones en acciones de prevención social.
- e) Coordinar y aprovechar al máximo esfuerzos interinstitucionales de instancias públicas de los tres órdenes de gobierno, organismos sociales, privados y de servicio
- f) Eficientar recursos, programas y servicios.
- g) Mejorar la calidad de vida de las comunidades obregonenses.

Aunque los objetivos parecen de gran impacto, cabe señalar que el programa sólo se centra en disminuir el consumo de alcohol entre la población de la demarcación; así como, evitar el consumo de drogas, especialmente los inhalantes.<sup>153</sup>

En Gustavo A. Madero no existe como tal un Programa de Seguridad Pública Delegacional. La demarcación actúa conforme a lo establecido en el PSPDF. Así pues, las políticas públicas diseñadas en áreas como la seguridad pública local son las formuladas por la Jefatura de Gobierno, aun cuando la Ley Orgánica de la

---

<sup>152</sup> Para ahondar en el tema se sugiere visitar la página de la delegación Gustavo A. Madero, [www.gamadero.df.gob.mx](http://www.gamadero.df.gob.mx).

Administración Pública del Distrito Federal confiere esta atribución al Jefe Delegacional.

Incluso cuando en el discurso de las autoridades en Gustavo A. Madero se señala que, con el afán de reducir los niveles de criminalidad, la inclusión de la ciudadanía resulta de vital importancia; no existen los canales de comunicación adecuados, ya que a pesar de que en la actualidad se llevan a cabo reuniones mensuales con los comités vecinales para premiar a los policías que tienen una actuación destacada en la demarcación, la población en su conjunto desconoce de la existencia de estas sesiones, por lo que a menudo se piensa que las autoridades no están haciendo nada al respecto.<sup>154</sup>

El entramado institucional vigente; así como, las reglas informales del juego político en ambos gobiernos locales, circunscriben a las autoridades locales al mero papel de intermediario entre ciudadanos y gobierno de la ciudad.<sup>155</sup>

Aunque en ambas demarcaciones existen programas de educación cívica, éstos sólo son impartidos a los comités vecinales y a pesar de ello, a sus integrantes no se les permite brindar alguna propuesta que pudiese ayudar en la disminución de la delincuencia.<sup>156</sup>

La ausencia de un Plan de Seguridad Pública Delegacional elaborado por los funcionarios públicos en Gustavo A. Madero puede ser atribuible al hecho de que

---

<sup>153</sup> Para ahondar en el alcance del programa se sugiere consultar la página de la Demarcación Territorial, [www.dao.df.gob.mx](http://www.dao.df.gob.mx)

<sup>154</sup> Información obtenida de COSÍO, B., (2009) Coordinadora de Asesores, Gustavo A. Madero, entrevista por el autor, 05-06-09.

<sup>155</sup> Información recogida de HERRÁN, O., (2009) Líder Coordinador de Proyectos de Participación Ciudadana, Álvaro Obregón, entrevista por el autor, 01-06-09.

una parte importante de los servidores públicos carecen de la experiencia necesaria en la administración pública del Distrito Federal. De lo anterior, no resulta extraño que a estas autoridades se les haga por completo nuevo el manejo de los asuntos de la demarcación y se encuentren esperando los lineamientos del Gobierno del Distrito Federal para poder ellos actuar en consecuencia.<sup>157</sup>

Lo expresando en el párrafo anterior parece no ocurrir en Álvaro Obregón, ya que los servidores públicos de mando medio que en esta Delegación laboran cuentan con experiencia en administraciones locales y muchos de ellos ya han laborado en la demarcación en administraciones pasadas.<sup>158</sup>

Aun cuando el Gobierno de Marcelo Ebrard Casaubón ya ha expedido el multicitado PSPDF, las autoridades de Gustavo A. Madero carecen del respectivo programa delegacional. Aunque no existe información que compruebe lo vertido por las autoridades de Álvaro Obregón (existencia de un programa de seguridad pública), estas señalaron que, con las mismas facultades y recursos de su par, antes de conocer el programa, ya habían elaborado el propio, proponiendo soluciones alternativas que sin contravenir la Ley al parecer ayudaron a aminorar las tasas delictivas de la demarcación.<sup>159</sup>

---

<sup>156</sup> Según GARCÍA, C., (2009) Coordinadora de Comité Vecinal, Gustavo A. Madero, entrevista por el autor, 12-06-09.

<sup>157</sup> Según COSÍO, B., (2009) Coordinadora de Asesores, Gustavo A. Madero, entrevista por el autor, 05-06-09.

<sup>158</sup> Según información obtenida de HERRÁN, O., (2009) Líder Coordinador de Proyectos de Participación Ciudadana, Álvaro Obregón, entrevista por el autor, 01-06-09.

<sup>159</sup> Información recabada de CALDERÓN, J., (2009) Director de Seguridad Pública Delegacional, Álvaro Obregón, entrevista por el autor, 01-06-09 y SANTILLÁN Perez, E., (2009) Coordinador de Asesores del Jefe Delegacional, Álvaro Obregón, entrevista por el autor, 01-06-09.

En suma, puede señalarse que para ambas unidades de análisis no se ha diseñado un conjunto coherente de políticas que pudiesen ayudar a reducir los niveles de criminalidad en la demarcación, toda vez que se actúa de forma reactiva, es decir, sólo cuando el problema ya se presentó y no buscando su prevención.

#### **4.5.2. Implementación de las Políticas Públicas de Seguridad en Álvaro Obregón y Gustavo A. Madero**

Como se ha explicado con anterioridad, una de las obligaciones de las autoridades delegacionales es la implementación de las políticas elaboradas por el gobierno del Distrito Federal. No obstante ello, la comunicación entre estas autoridades y las del gobierno del Distrito Federal y la Federación no es la apropiada, ya que aun cuando las autoridades delegacionales realizan reuniones periódicas con miembros de la Procuraduría General de la República, la Procuraduría General de Justicia y la Secretaría de Seguridad Pública, ambas del Distrito Federal, el poder de decisión que sobre el particular tienen las primeras es reducido, ya que, se reitera, las políticas y programas para combatir la inseguridad ya han sido previamente establecidos, sin que se pueda hacer alguna modificación para mejorar su efectividad.<sup>160</sup>

Así pues, no obstante que en ambas delegaciones se realizan reuniones frecuentes entre las diferentes fuerzas de Seguridad Pública, la relación de éstas

---

<sup>160</sup> Ídem.

con las autoridades delegacionales es difícil, toda vez que al carecer de mando policíaco, los titulares de los órganos político-administrativos no tienen poder de decisión, por lo que sólo se les informa de las acciones que en la materia se están tomando, y aun cuando éstos pueden proponer soluciones que son viables, es voluntad de quien dirige los cuerpos policíacos ponerlas o no en práctica.<sup>161</sup>

El papel que juegan los ciudadanos en la implementación de las políticas públicas de seguridad es reducido y por ello, éstos no sienten la obligación de participar con el gobierno en los asuntos en la materia, ya que no son tomadas en cuenta sus demandas y propuestas.<sup>162</sup>

Por otra parte, el gobierno delegacional y del Distrito Federal sólo informan a los Comités Vecinales o al Consejo Ciudadano de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal sobre las acciones emprendidas, sin que se les incluya en su puesta en marcha.<sup>163</sup> Aunque se piensa que tales órganos colegiados servirán de canales de comunicación con el resto de la ciudadanía,<sup>164</sup> ello no ocurre, ya que la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal al señalar que estos cargos son honorarios y por lo tanto, no reciben ayuda económica alguna para el cumplimiento de sus funciones, lo que se traduce en la imposibilidad para poder implementar acciones desde la sociedad civil.

---

<sup>161</sup> Información recabada de COSÍO, B., (2009) Coordinadora de Asesores, Gustavo A. Madero, entrevista por el autor, 05-06-09 y SANTILLÁN Perez, E., (2009) Coordinador de Asesores del Jefe Delegacional, Álvaro Obregón, entrevista por el autor, 01-06-09.

<sup>162</sup> Información recogida de PATIÑO Ballesteros, H., (2009) Coordinador de Comité Vecinal, Álvaro Obregón, entrevista por el autor, 16-06-09 y PIÑONES, R., (2009) Coordinador de Comité Vecinal, Gustavo A. Madero, entrevista por el autor, 11-06-09.

<sup>163</sup> Según CALDERÓN, J., (2009) Director de Seguridad Pública Delegacional, Álvaro Obregón, entrevista por el autor, 01-06-09 y COSÍO, B., (2009) Coordinadora de Asesores, Gustavo A. Madero, entrevista por el autor, 05-06-09.

Toda política requiere para su puesta en marcha de recursos suficientes, por ello el PSPDF utiliza los recursos provenientes del Gobierno Federal a través de uno de los fondos del Ramo 33 del Presupuesto Federal, a saber: el Fondo de Fortalecimiento Municipal (FORTAMUN) para que la ciudadanía decida sobre los bienes y servicios que los cuerpos policíacos requieren para efectuar eficientemente sus tareas en cada una de las demarcaciones territoriales.<sup>165</sup> Así pues, los recursos que por antonomasia deberían ser manejados directamente por las autoridades delegacionales ya se encuentran etiquetados y son utilizados para la puesta en marcha del programa del Distrito Federal.

En lo que corresponde al Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el año 2009, el rubro de Seguridad Pública es manejado única y exclusivamente por dependencias y entidades de la administración pública del Distrito Federal,<sup>166</sup> siendo que los recursos destinados ascienden al 13.08% del total que la ciudad gasta.<sup>167</sup> El dinero que maneja la delegación relativo a sus programas institucionales, es etiquetado y supervisado por el gobierno del Distrito Federal.<sup>168</sup>

---

<sup>164</sup> Véase Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, en especial los artículos 80 al 112.

<sup>165</sup> Información obtenida de HERRÁN, O., (2009) Líder Coordinador de Proyectos de Participación Ciudadana, Álvaro Obregón, entrevista por el autor, 01-06-09 y SALAZAR Melgarejo, J. A., (2009) Jefe de la Unidad de Control de Presupuesto a Unidades Territoriales, Gustavo A. Madero, entrevista por el autor, 08-06-09.

<sup>166</sup> Secretaría de Seguridad Pública, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Instituto Técnico de Formación Policial, Policía Auxiliar y Policía Bancaria e Industrial del Distrito Federal.

<sup>167</sup> Véase Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal 2009, tomado de <http://www.finanzas.df.gob.mx/egresos/2009/decretoEgresos2009.html>, 7 de junio de 2009, artículo 12.

<sup>168</sup> Según información proporcionada por RODRÍGUEZ Cisneros, E., (2009) Director General de Administración, Álvaro Obregón, entrevista por el autor, 01-06-09, VILLAGORDOA Reza, A., (2009) Director General de Administración, Gustavo A. Madero, entrevista por el autor, 08-06-09 y SANTILLÁN Perez, E., (2009) Coordinador de Asesores del Jefe Delegacional, Álvaro Obregón, entrevista por el autor, 01-06-09.

En Gustavo A. Madero, el Programa Operativo Anual año 2009 demuestra que los recursos asignados a seguridad pública son nulos, ocurriendo lo propio en Álvaro Obregón y las demás Delegaciones Políticas.

En la Delegación Álvaro Obregón, el Programa del Distrito Federal y, al parecer, él elaborado por las autoridades locales han sido implementados sin contratiempos, utilizando los recursos con que se cuentan. Aunque la ciudadanía es incluida sólo a través de los comités vecinales se percibe, en general, que la delincuencia se ha reducido.<sup>169</sup> Es viable señalar que los problemas de comunicación entre los distintos órdenes de gobierno también se encuentran presentes, no obstante las políticas han sido puestas en marcha con al parecer resultados aceptables.

El entramado institucional y organizacional en Gustavo A. Madero ha dificultado la implementación de las políticas existentes, ya que al analizar el Manual Administrativo de Gustavo A. Madero se observó que la Dirección Ejecutiva de Seguridad Pública sólo pone en práctica las limitadas facultades que la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y su Reglamento Interno le confiere al Jefe Delegacional, sin que se establezca alguna otra acción distinta, que sin ir en contra de la normatividad pudiera ayudar en la disminución del delito.

Por su parte, el organigrama de la demarcación maderense sugiere que las Direcciones Ejecutivas de Seguridad Pública y Participación Ciudadana actúan sin que medie coordinación alguna entre ellas. Al interior de estas organizaciones el panorama es igualmente alarmante, ya que su estructura es sumamente vertical y jerarquizada, lo que origina que los mandos que se encuentran en la última línea

de la cadena no actúen rápidamente, ya que requieren antes la autorización de quienes se encuentran por encima de ellos.

Del estudio de campo se observó que existen limitantes institucionales en las administraciones delegacionales que obstruyen la eficiente implementación de las políticas públicas de la materia, ya que aun cuando en materia electoral el Distrito Federal ha avanzado, la reforma administrativa en él se encuentra rezagada, ya que para el caso de Gustavo A. Madero la falta de profesionalización en su administración pública es observable, toda vez que por lo menos en las áreas de gobierno en donde se realizó el trabajo de campo, los nombramientos de los servidores públicos atienden principalmente a compromisos políticos, es decir, aun en los mandos operativos la asignación de puestos se realiza atendiendo a las relaciones personales que el empleado guarda con el empleador. Asimismo, la centralización de recursos y facultades en cuestiones de seguridad pública hace que Gustavo A. Madero y Álvaro Obregón dependan de las acciones del gobierno del Distrito Federal para tratar con el asunto.

#### ***4.5.3. Evaluación de las Políticas Públicas de Seguridad en Álvaro Obregón y Gustavo A. Madero***

Ante las limitadas facultades de las autoridades delegacionales es difícil evaluar las políticas que se diseñan e implementan. De acuerdo a los delitos denunciados en las diferentes agencias del Ministerio Público en el Distrito Federal, Gustavo A.

---

<sup>169</sup> Según apreciaciones de PATIÑO Ballesteros, H., (2009) Coordinador de Comité Vecinal, Álvaro Obregón,

Madero se coloca como la tercera demarcación más peligrosa del Distrito Federal.<sup>170</sup> Caso contrario ocurre en Álvaro Obregón, la cual puede considerarse como una zona relativamente tranquila.<sup>171</sup>

Aunque las autoridades maderenses no han pasado por alto la cuestión, no se ha diseñado en forma escrita un programa de seguridad pública delegacional, ya que se considera que debido a las escasas facultades del Jefe Delegacional los resultados serían poco medibles.<sup>172</sup> Por ello, se han implementado únicamente las políticas públicas elaboradas por la Jefatura de Gobierno y la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.

En Gustavo A. Madero los ciudadanos echan la culpa de los delitos que se cometen y no se persiguen a sus autoridades delegacionales aun cuando estas tienen limitadas atribuciones para combatirlos, lo anterior puede atribuirse a la falta de inclusión y comunicación de la ciudadanía en los asuntos de seguridad pública.<sup>173</sup>

Mientras tanto, en Álvaro Obregón la perspectiva que la ciudadanía tiene del problema y solución es diferente, se sabe de las escasas facultades de la autoridad delegacional y aun así lo que al respecto se hace. Los ciudadanos se sienten incluidos en los programas que el gobierno del Distrito Federal y el de la

---

entrevista por el autor, 16-06-09.

<sup>170</sup> Datos tomados del Informe Estadístico Delictivo en el Distrito Federal, en el mes de Abril de 2009, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, <http://www.pgjdf.gob.mx/temas/1-3-1/fuentes/0409.pdf>, México, tomado el 6 de mayo de 2009.

<sup>171</sup> Idem.

<sup>172</sup> Según información recogida de COSÍO, B., (2009) Coordinadora de Asesores, Gustavo A. Madero, entrevista por el autor, 05-06-09.

Delegación diseñaron para aminorar el delito, se tiene la convicción de participar en el manejo de este tipo de cuestiones. En suma, la ciudadanía sabe y está consciente que el problema de la inseguridad es una tarea conjunta que corresponde a gobernantes y gobernados.<sup>174</sup>

En la Delegación Álvaro Obregón los funcionarios públicos se encuentran más capacitados y con mayor experiencia respecto a los de Gustavo A. Madero, lo que desde la perspectiva de aquella se ha traducido en la elaboración de un Programa de Seguridad Pública Delegacional que ha servido de apoyo al Gobierno del Distrito Federal en el tratamiento del problema en su jurisdicción, mismo que se reitera, no fue proporcionado.<sup>175</sup> Sin embargo, la normatividad vigente ocasiona que programas como el implementado se reduzca a ser una recomendación que puede ser tomada o no en cuenta por las autoridades del gobierno de la ciudad.<sup>176</sup>

Así pues, puede afirmarse que aunque se han diseñado e implementado políticas públicas en materia de seguridad, la evaluación que de las mismas se hace no es consistente, por lo que no puede afirmarse a ciencia cierta que éstas sean exitosas, lo que lleva a suponer que el problema de la inseguridad en el Distrito Federal va más allá de las capacidades del gobierno delegacional.<sup>177</sup>

---

<sup>173</sup> Información recabada de GARCÍA, C., (2001) Coordinadora de Comité Vecinal, Gustavo A. Madero, entrevista por el autor, 12/06/01 y PIÑONES, R., (2001) Coordinador de Comité Vecinal, Gustavo A. Madero, entrevista por el autor, 11/06/01.

<sup>174</sup> Información recogida de LÓPEZ Olvera, A., (2009) Coordinadora de Comité Vecinal, Gustavo A. Madero, entrevista por el autor, 10-06-09 y PATIÑO Ballesteros, H., (2009) Coordinador de Comité Vecinal, Álvaro Obregón, entrevista por el autor, 16-06-09.

<sup>175</sup> Según la información obtenida en CALDERÓN, J., (2009) Director de Seguridad Pública Delegacional, Álvaro Obregón, entrevista por el autor, 01-06-01 y SANTILLÁN Perez, E., (2009) Coordinador de Asesores del Jefe Delegacional, Álvaro Obregón, entrevista por el autor, 01-06-09.

<sup>176</sup> Ídem.

<sup>177</sup> Véase modelo lógico en sus puntos R4c y N5.

Para concluir, cabe apuntar que el estudio de campo permitió falsear cada una de las partes lógicas de la hipótesis general, en especial la que indica que el problema de la inseguridad rebasa las posibilidades del nivel local de gobierno. En efecto, la contrafactual que se refiere al hecho de que los problemas de inseguridad pueden ser de tal magnitud que rebasen la capacidad de respuesta del espacio local de gobierno<sup>178</sup> explica perfectamente la cuestión si se toma en cuenta el actual estatus jurídico del Distrito Federal. El problema de la inseguridad parece no reducirse debido a que éste rebasa las posibilidades del gobierno delegacional. Ello es cierto no sólo en delitos como el crimen organizado y el narcotráfico, sino en cualquier ilícito, en virtud de las limitadas facultades de estos gobiernos.

---

<sup>178</sup> Véase el punto marcado como N5 en el Anexo 3.

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA**

### **A. Evaluación de Hipótesis**

Al comienzo de esta investigación se sostuvo que los gobiernos locales carecen de un entramado institucional sólido que posibilite que el diseño e implementación de políticas en materia de seguridad pública tengan el éxito debido, en beneficio de los ciudadanos que exigen la provisión de este bien público.

La conclusión general a que se arribó, señala que por las características institucionales del Distrito Federal, los gobiernos de sus demarcaciones territoriales se encuentran imposibilitados para cumplir eficaz y eficientemente con las tareas de seguridad pública.

Así pues, los gobiernos locales del Distrito Federal fracasan en el diseño e implementación de las políticas públicas en materia de seguridad, en razón de la limitada capacidad institucional de las delegaciones políticas en tanto gobiernos locales y por el actual marco jurídico del Distrito Federal, el cual inhibe la participación de las autoridades de las demarcaciones en los asuntos de seguridad pública. De tal suerte, las Delegaciones Políticas no cuentan con los recursos técnicos, humanos y financieros para colaborar en la disminución de la inseguridad pública; por otra parte, los mismos vicios que se observan dentro de los gobiernos federal y del Distrito Federal se reproducen al interior de sus administraciones públicas, es decir, no existen mecanismos adecuados de comunicación entre las dependencias que integran el gobierno delegacional para

permitir que los órganos encargados de la seguridad desempeñen de mejor forma sus actividades.

Se señaló que las delegaciones políticas no brindaban a sus gobernados políticas públicas efectivas en materia de seguridad al carecer de la capacidad técnica y administrativa necesaria para actuar correctamente. Gracias al trabajo de campo realizado pudo corroborarse tal supuesto, ya que en razón de la anterior organización política del Distrito Federal, que establecía que las autoridades del Gobierno del Distrito Federal y de las Delegaciones Políticas serían nombradas de acuerdo a la voluntad del Presidente de la República, se orilló a que éstas se sintieran comprometidas con el Titular del Ejecutivo Federal y no con la ciudadanía, originando administraciones públicas poco profesionales que actuaban guiadas por consideraciones políticas más que de eficacia y eficiencia gubernamental.

Afortunadamente, hoy en día el nuevo escenario político-electoral ha posibilitado que las autoridades locales en México vean indispensable reformar sus respectivas administraciones públicas para brindar resultados palpables a sus electores. Aun así, es importante tener en cuenta que los resultados de estos cambios serán observables sólo en el mediano y largo plazo.

En lo que respecta a las dificultades que se suscitan entre las fuerzas de seguridad pública y las autoridades delegacionales, se descubrió que estos problemas atienden principalmente a la centralización de los cuerpos policíacos y a la falta de mando por parte de los gobiernos locales. Esta comunicación se torna difícil en razón de factores como:

- Las lagunas legales que existen en materia de seguridad pública originan duplicidad de funciones, ya que en lo relativo a los programas de seguridad pública, el gobierno delegacional está obligado a coadyuvar en la ejecución del documento elaborado por el Gobierno del Distrito Federal, mientras que la Delegación también tiene que diseñar el propio, aun cuando se carece de los medios necesarios para su eficaz implementación y evaluación.
- La falta de corporaciones policíacas capacitadas en la prestación de tales servicios.

Lo anterior ha traído como consecuencia que cualquier plan o programa elaborado por la autoridad local y presentado a las fuerzas de seguridad pública del Distrito Federal, sea sólo una simple sugerencia que puede ser o no tomada en cuenta.

El trabajo de campo sugirió que los mecanismos de relaciones intergubernamentales son inadecuados para el efectivo diseño e implementación de políticas públicas en materia de seguridad, ya que las autoridades de la Federación, del Distrito Federal y de las demarcaciones territoriales que lo componen, no han conformado los canales de comunicación y coordinación adecuados que pudiesen traducirse en acciones conjuntas para tratar con el problema de la inseguridad.

Por otra parte, se supuso la existencia de limitantes particulares de la seguridad pública delegacional y, en efecto, la centralización de los cuerpos policíacos ha originado que la sectorización de la policía preventiva haya sido hecha sin atender las particularidades de cada una de las colonias y demarcaciones del Distrito

Federal. Asimismo, la corrupción de la policía hace poco probable que el ciudadano vea viable acercarse a estos servidores públicos para pedirles auxilio.<sup>179</sup>

Al analizar la integración de la ciudadanía en los asuntos de seguridad pública se descubrió que ésta es deficiente. Lo anterior quedó comprobado en el capítulo cuarto de este trabajo, toda vez que uno de los instrumentos que la autoridad delegacional utiliza en el Distrito Federal para comunicarse con la ciudadanía son los Comités Vecinales, los cuales en razón de las limitadas atribuciones que poseen, no son el medio idóneo para que la autoridad dé a conocer a la ciudadanía los planes y programas que se implementan en materia de seguridad pública.

Para brindarle a la investigación realizada un mayor grado de confiabilidad y validez fue elaborado un grupo de seis hipótesis contrafactuales que pudieran dar respuesta alternativa al problema planteado. Dichas hipótesis pueden ser consultadas en el cuadro número 1 de esta investigación.

Como se ha señalado, el trabajo de campo permite concluir que la contrafactual que sugiere que la cuestión de la inseguridad pública iba más allá de la capacidad de respuesta del gobierno local logra explicar perfectamente una parte de nuestra pregunta inicial. En efecto, debido al actual estatus jurídico político del Distrito Federal, las Delegaciones Políticas carecen de las facultades suficientes para

---

<sup>179</sup> El 75% de la población que habita el Distrito Federal considera que los cuerpos policíacos se encuentran coligados con la delincuencia, razón por la cual la ciudadanía posee poca confianza en la policía local. Véase GONZÁLEZ Plascencia L., *La Inseguridad Subjetiva en la Ciudad de México: Estudio Exploratorio Acerca de la Actitud de los Capitalinos Frente a la Seguridad Pública en el Distrito Federal*. Fundación Rafael Preciado Hernández, México, Marzo de 1999.

tratar de forma eficaz y eficiente con el problema de la seguridad pública en sus territorios.

En lo referente a las demás hipótesis contrafactuales, ninguna aplica a nuestro análisis, toda vez que en lo referente a nuestra primer hipótesis alternativa, el asunto de la seguridad pública se encuentra dentro de la agenda política del Distrito Federal y no sólo el gobierno, sino partidos políticos y sociedad civil se encuentran interesados en reducir los niveles de criminalidad por los que la ciudad atraviesa. Por otra parte, incluso cuando la corrupción en los cuerpos policíacos no ha podido ser erradicada, los esfuerzos que las autoridades del gobierno y la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal apuntan hacia la reducción gradual de estos vicios; por lo que, la segunda hipótesis alternativa tampoco aplica. La tercera contrafactual se refería a la posible incompetencia y corrupción de la administración pública delegacional.

En Álvaro Obregón no existió ningún elemento que hiciera suponer los anteriores supuestos, ya que cuenta con una administración pública profesional y al parecer los escasos recursos son manejados con probidad. En lo que respecta a Gustavo A. Madero, aunque su actuación contra la delincuencia es reactiva, ello no implica que su administración pública sea corrupta y aunque con poca experiencia en tales asuntos, se ha podido manejar la cuestión de la inseguridad. Por último, del estudio de campo se observó que tampoco aplica la contrafactual que señala que la participación ciudadana no es importante o bien que sea imposible de incluir en los planes y programas públicos, ya que tanto las autoridades como la ciudadanía están de acuerdo en su participación mutua y ésta ha sido incluida en todos los

programas de seguridad tanto de las Delegaciones como del propio Gobierno del Distrito Federal.

Así pues, la hipótesis general pudo ser operacionalizable en las seis hipótesis mencionadas, las cuales logran explicar la incapacidad de los gobiernos locales para tratar con el problema de la inseguridad pública en sus espacios de actuación. Del análisis realizado puede sugerirse que el estatus jurídico del Distrito Federal es la primera causa que origina que el problema de la Seguridad Pública no sea atendido eficientemente por los gobiernos delegacionales, es decir, la norma vigente limita la actuación de dichos gobiernos al papel de ejecutores de las políticas públicas del Gobierno del Distrito Federal.

### ***B. Confianza en los Resultados: Re-consideración de Problemas en la Metodología y sus Consecuencias***

Como se ha señalado a lo largo de esta investigación, el trabajo realizado goza de carácter exploratorio debido a la falta de literatura previa que pudiese servir para contrastar lo hasta aquí realizado. Aunque la metodología de los estudios de caso fue la más apropiada para analizar las hipótesis aquí vertidas, la actual cultura del gobierno local en México ve riesgoso poner a disposición del público en general la información que pudiese ayudar no sólo en la elaboración de trabajos académicos, sino que permita eficientar la acción gubernamental a través de un mejor conocimiento de las atribuciones y facultades a cargo de estas autoridades.

En el mismo tenor, la falta de transparencia y acceso a la información gubernamental limita el conocimiento ciudadano sobre las capacidades del espacio de gobierno local, por lo que los datos que se proporcionaron durante las entrevistas indican el desconocimiento del radio de acción del gobierno local.<sup>180</sup>

Aun así, en su elaboración éste fue conducido siguiendo siempre el rigor metodológico que los estudios de caso impone.

Lo anteriormente vertido constituyó un impedimento para triangular la información que arrojó el trabajo de campo, con lo que el nivel de confiabilidad en los resultados pudo verse reducido. Por otra parte, hay que tener en cuenta que las respuestas que proporcionaron los actores clave se modifican a lo largo del tiempo. No obstante, se considera que en la medida en que se siga investigando en el tema, los resultados obtenidos podrán contar con un mayor nivel de certeza. Así pues, este análisis, aunque exploratorio, puede ser replicado contra otros nuevos estudios, ya que en éste se explicita claramente la metodología utilizada.

En resumen, de la evidencia encontrada es posible concluir que, en general, los gobiernos locales analizados padecen una falta de experiencia y capacidad en la identificación, planeación, implementación y evaluación de las políticas públicas debido a la novedad relativa de este tipo de actividades. Es sólo a partir de los años noventa que estos gobiernos entraron plenamente en la elaboración de políticas públicas como parte de sus tareas de gobierno; todavía hacen falta los cuadros de profesionistas necesarios para garantizar un mejor desempeño. Si bien, los gobiernos locales más exitosos e innovadores han avanzado en temas

---

<sup>180</sup> Por ejemplo, la mayoría de los actores claves entrevistados que pertenecían a la sociedad civil desconocían

como recaudación financiera, administración y otras, en sectores más complejos y políticamente cargados, como es la seguridad pública, todavía se encuentran pocos cuadros entrenados. La poca demanda para este tipo de profesionistas hasta el pasado reciente implica que no muchos se han especializado en estos asuntos.

Igualmente, el mismo estudio detectó que falta capacidad organizacional para identificar y trabajar sobre estos asuntos. En efecto, aunque las atribuciones son limitadas, se considera que en el campo de la prevención y disuasión del delito, los gobiernos locales mucho pueden hacer. Para el caso en concreto, hace falta llevar a cabo trabajos de reingeniería organizacional que, por ejemplo, vinculen las funciones que hacen las unidades administrativas encargadas de promover la participación ciudadana, el desarrollo económico, el empleo, con las distintas áreas encargadas de la seguridad pública delegacional y del Distrito Federal.

Un segundo problema institucional encontrado en las unidades de análisis revisadas, se relaciona con las dificultades en incorporar a los residentes y sus preferencias en el diseño e implementación de políticas de seguridad pública municipal. Por un lado, los mecanismos formales de participación en las políticas públicas en general están plagados de insuficiencias. Asimismo, típicamente, los gobiernos locales no conciben un rol para los ciudadanos en la mejoría de las percepciones de seguridad. Por otro lado, los residentes muchas veces confían poco en las dependencias y los agentes de seguridad pública local, hecho que complica el desarrollo de proyectos en común.

---

que las autoridades delegacionales carecen de mando sobre las fuerzas policíacas.

Una tercera área de dificultad común en los gobiernos locales surge de los problemas en construir relaciones intergubernamentales que apoyen los esfuerzos locales. De nuevo, este tipo de dificultad no es exclusivo a cuestiones de seguridad pública, pero cabe destacar que a pesar de la presencia del Sistema Nacional de Seguridad Pública—órgano creado precisamente para facilitar esta tarea—los gobiernos locales se quejan de su exclusión tanto de la planeación de políticas como de las operaciones intergubernamentales. En términos informales, parece también que las agrupaciones tanto del Distrito Federal como federales desprecian sus contrapartes delegacionales.

Además de estos obstáculos, comunes tanto para la seguridad pública local como para otros ámbitos de políticas públicas, se identifica un número de problemas intrínsecos al sector. Por un lado, el grado de conflictividad y desconfianza de los residentes hacia los agentes de seguridad pública típicamente rebasa por mucho lo que se expresa hacia otros funcionarios del gobierno local. Este ambiente dificulta cualquier esfuerzo de diseñar e implementar mejores políticas públicas. Por otro lado, las estructuras organizacionales de la policía no se han reformado al mismo grado que las otras estructuras de la administración local, en parte por la dificultad de realizar estos cambios.

### ***C. Implicaciones más Amplias de los Hallazgos***

Este análisis puede establecer ciertas aseveraciones de carácter general en el actuar de los gobiernos locales en México, ya que aunque las diferencias en el

marco institucional entre municipios y delegaciones políticas son importantes, no hay que olvidar que ambos son gobiernos que requieren dar respuestas prontas a las demandas de sus ciudadanos.

Debe tomarse en cuenta que tanto municipios como delegaciones políticas se desarrollaron durante mucho tiempo en un contexto autoritario, donde las autoridades locales antepusieron los intereses del gobernante en turno sobre el clamor ciudadano por un mejor manejo del gobierno local. Sin embargo, lo anterior comienza a modificarse con la introducción de elecciones libres y competitivas en México, por lo que, en su mayoría, las conclusiones y recomendaciones de política aquí planteadas pueden ser aplicadas en otros espacios diferentes a los analizados.

Por otra parte, los resultados de esta investigación podrán servir como precedente a trabajos futuros que busquen ahondar en la cuestión aquí tratada, pudiendo ser replicadas las conclusiones a que se ha arribado, mejorando el conocimiento que sobre la seguridad pública en gobiernos locales a la fecha se posee.

#### **D. Recomendaciones de Política**

Como se observó, los mecanismos de relaciones intergubernamentales no funcionan adecuadamente para el caso de las Delegaciones Políticas del Distrito Federal, ya que los canales de comunicación existentes lejos de funcionar correctamente, limitan la autonomía local contenida en la Legislación aplicable, por lo que se hace necesario, aunque no suficiente, mejorar los mecanismos de

comunicación y coordinación entre autoridades a efecto de que los espacios locales cuenten con mayor información sobre las actividades que la Federación, los Estados y el Gobierno del Distrito Federal realizan en la materia.

La centralización de los servicios de seguridad pública que existe en el Distrito Federal, hace sugerir la aceleración de la reforma política en la ciudad, la cual deberá atender los siguientes aspectos:

- Dotación de mayor autonomía a los gobiernos de las demarcaciones territoriales.
- Mayores recursos y atribuciones que permitan que los órganos político-administrativos actúen en un plano de igualdad con respecto a los demás órdenes de gobierno, logrando con ello dar respuesta pronta y expedita a los reclamos de sus habitantes.

Para alcanzar los dos anteriores supuestos se sugiere la modificación del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Ello no es tarea fácil, ya que se requiere consensar tales modificaciones con cuando menos dos de las tres principales fuerzas políticas en el Congreso de la Unión (Partido Revolucionario Institucional [PRI], Partido de Acción Nacional [PAN] y Partido de la Revolución Democrática [PRD], toda vez que corresponde a este cuerpo deliberante la tarea de promulgar o reformar tal ordenamiento legal.

- Para mejorar la relación autoridad delegacional–cuerpos policíacos es viable legislar para descentralizar el mando policíaco a las autoridades de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, la cual deberá ir acompañada de los respectivos recursos y

atribuciones para poder diseñar e implementar las políticas locales que permitan reducir, vía prevención y disuasión del delito, los índices de criminalidad en cada una de las dieciséis delegaciones de la ciudad.

El anterior punto se encuentra dentro de la agenda política del Distrito Federal. Es pertinente recordar que a comienzos del año 2001 fue presentada ante la Asamblea Legislativa de Distrito Federal la iniciativa de Ley para descentralizar los cuerpos policíacos. En el mismo año, el gobierno de Andrés Manuel López Obrador asignó a las delegaciones políticas los recursos del rubro de seguridad pública. Sin embargo, ante la negativa de la Asamblea para pasar la iniciativa de descentralización los recursos tuvieron que ser devueltos a la Secretaría de Seguridad Pública para su ejercicio. Así pues, hoy a casi diez años de distancia se requiere, de nueva cuenta, cabildear con las fracciones parlamentarias y con las demás fuerzas políticas en la ciudad para diseñar una iniciativa de ley que permita alcanzar el punto en comentario.

- Instauración de un servicio de carrera que obligue a dejar a un lado las canonjías que aun perviven en la asignación de los cargos públicos.
- Capacitación constante de los servidores públicos.

Aunque el Estatuto de Gobierno y la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal establecen la existencia de un servicio civil de carrera para mejorar la función pública en el Distrito Federal, todavía no han sido legislados los mecanismos operativos de tal sistema, es decir, se carece del Estatuto del

Servicio Profesional en donde se establezcan cuáles serán los requisitos de ingreso, permanencia y egreso, así como los cursos de actualización a que deberán estar sometidos los servidores públicos para garantizar el exacto cumplimiento de sus atribuciones.

Aun cuando también fue presentada una iniciativa de ley ante la asamblea, ésta no prosperó, por lo que una vez más se sugiere la realización previa de cabildeo entre los actores políticos involucrados para lograr un acuerdo que devenga en el ordenamiento legal requerido.

- Establecimiento de mejores canales de comunicación entre las dependencias del gobierno delegacional.

Aunque esta cuestión involucra principalmente a los gobiernos delegacionales, no por ello el asunto es fácil de implementar. Las inercias burocráticas que existen en estas administraciones y que limitan la comunicación intragubernamental podrían verse aliviadas en la medida en que las recomendaciones de política antes expuestas sean puestas en marcha y mediante el uso de herramientas como la reingeniería de procesos y la planeación estratégica al interior de los gobiernos de las Demarcaciones Territoriales.

En suma, para lograr mejores niveles de seguridad pública en los gobiernos locales del Distrito Federal se propone una reforma administrativa integral al interior de los gobiernos de la ciudad de México. No se pasa por alto, que ello ha sido propuesto por mucha más gente con antelación a este trabajo y que han sido las diferentes correlaciones de fuerzas las que han impedido que tal reforma se vea cristalizada.

Ante los altos niveles de criminalidad en la ciudad de México es menester repensar desde la raíz la actividad policial. La inminente resectorización de la policía preventiva obliga a la autoridad delegacional a jugar un papel preponderante, ya que es ella quien mejor conoce la problemática y condiciones de su jurisdicción. En efecto, la seguridad pública concebida como la sensación de relativa vulnerabilidad que enfrentan los ciudadanos mientras cumplen con sus actividades cotidianas, es una tarea en la cual los gobiernos locales (Delegaciones para el caso particular) gozan de ventajas clave, especialmente por su conocimiento de la localidad y su cercanía con la población afectada por los continuos cambios en los riesgos de la calle. En lo que respecta a la profesionalización de la actividad policial se sugiere la dotación de mejores condiciones de vida que obliguen a que estos servidores públicos desempeñen sus funciones guiados por la honradez y el exacto cumplimiento de la Ley. Asimismo, debe dotárseles de más y mejor equipo para que actúen efectivamente en la prevención y persecución de los delitos. Quienes integran estas corporaciones deben estar sometidos cotidianamente a una mayor capacitación y entrenamiento necesario para realizar de mejor forma el trabajo para el que fueron contratados.

Para lograr una mejor integración entre autoridades delegacionales y ciudadanos se sugiere la realización de campañas de información en donde se expliciten cuáles son las atribuciones con que la autoridad local cuenta para reducir el delito y ante ello haga patente la necesidad de incluir a los habitantes de sus demarcaciones en la reducción de los índices delictivos a través de campañas de prevención del

delito y mediante denuncias ante la autoridad competente de los ilícitos cometidos. Con ello podrá modificarse la cultura cívica existente, es decir, ciudadanos que exigen bienes y servicios públicos, pero que se niegan a inmiscuirse en la dotación de estos satisfactores.

Para mejorar la relación entre ciudadanos y autoridades delegacionales se sugiere implementar las acciones necesarias que en el mediano plazo permitan modificar el pensamiento gubernamental, ya que quienes se encuentran encargados de la seguridad pública en las demarcaciones territoriales consideran poco benéfica la integración de la ciudadanía en la elaboración de los respectivos Programas de Seguridad Pública Delegacional.

Los servidores públicos descritos en el párrafo anterior estiman que la sociedad propone soluciones inviables que transgreden los derechos de terceros. Lo anterior podría ser cierto, pero en la medida en que el ciudadano se encuentre mejor informado sobre los derechos y obligaciones de que es sujeto, en tanto miembro de un colectivo, será posible que las propuestas que elaboren se encuentren más apegadas a la realidad y al estado de derecho, logrando con ello que el gobierno local pueda aprovechar de mejor manera el valioso recurso de la participación ciudadana, mismo que hasta hoy en día se ha desaprovechado, permitiendo además que el ciudadano del Distrito Federal no sólo se sienta satisfecho como elector, sino también como actor de gobierno.

Concluyendo, la seguridad pública es un servicio que debe ser proveído, en el ámbito de sus respectivas competencias, por Federación, Entidades Federativas y gobiernos locales. Sobre la actuación de estos últimos ha girado esta

investigación, sugiriendo que estos son incapaces para actuar eficaz y eficientemente en la protección de la vida y pertenencias de sus ciudadanos.

Es preciso mantener en mente que a medida que el sistema federal se vea reforzado con el otorgamiento de mayores facultades y obligaciones a los espacios locales se podrá actuar más efectivamente en la solución de demandas ciudadanas como la inseguridad pública. Es claro que, en la mayoría de las ciudades del país, los problemas de criminalidad son fenómenos que responden a condiciones y oportunidades locales. Sin embargo, el grado de preponderancia de los actos delictivos ha provocado que el gobierno nacional o la federación se lance al diseño y aplicación de políticas públicas contra la inseguridad con una mínima participación de los gobiernos estatales y locales, o bien, de los ciudadanos. Por supuesto que mayores potestades no resuelven por si solo el problema. Se sugiere, además, el fortalecimiento de las administraciones públicas locales, así como el reforzamiento de los vasos comunicantes entre autoridades, cuerpos policíacos y ciudadanía, lo que posibilitará policías mejor capacitados en sus funciones y ciudadanos mejor informados que participen en la solución de tales problemas sin más limite que el que impone el interés público y el respeto al derecho de terceros.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGRANOFF, Robert, "Marcos para el análisis comparado de las Relaciones Intergubernamentales", en **Cambio Político y Gobernabilidad**, Merino Mauricio, Coord., CNCPyA, CONACyT, México 1992,
- AGUILAR Villanueva, Luis, "El Federalismo Mexicano: Funciones y Tareas Pendientes", en **¿Hacia un Nuevo Federalismo?** A. Hernández Chávez (coord.), Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
- ALLISON, G., "Modelos conceptuales: La crisis de los misiles cubanos", en Aguilar Villanueva, L., **Antología de Políticas Públicas**, 4 vols., Miguel Angel Porrúa, México, 1993.
- ARELLANO, D., **Case Studies Methodology in Social Sciences. Elemental Bases**, Documento de Trabajo, no. 46, Centro de Investigación y Docencia Económica, México.
- E. Cabrero y A. Del Castillo (comps.), **Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental**, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México, 2000.
- AYALA Espino, J., **Instituciones y economía: una introducción al neo institucionalismo económico**, México: UNAM, Facultad de Economía, 1998.
- **Instituciones para mejorar el desarrollo. Un nuevo pacto para el crecimiento y el bienestar**, Fondo de Cultura Económica. México, 2003.

ÁVILA Eggleton, M., “El Municipio Mexicano Frente al Reto de las Relaciones Intergubernamentales”, en ***Bien Común y Gobierno***, número 48, noviembre de 1998.

BECKER, H., “Observación y estudios de caso sociales”, en David Sills (director), ***Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales***, t. 7, Madrid, Aguilar, 1979.

BLAIR, H., “Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries”, en ***World Development***, número 28, 2000.

BRAVO Puga, J., “Los nuevos institucionalismos: Entre el modelo del actor racional y una teoría de las normas sociales. ¿Apuestas complementarias?”, México, El Colegio de México, inédito, 1995.

CABRERO Mendoza, E. et. al., “Claroscuros del Nuevo Federalismo Mexicano. Estrategias en la Descentralización Federal y Capacidades en la Gestión Local.” en ***Gestión y Política Pública***, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. número 6.

——— ***Las Políticas Descentralizadoras en México***, Miguel Ángel Porrúa, México, 1998.

——— ***Los Dilemas de la Modernización Municipal: Estudios sobre la Gestión Hacendaria en Municipios Urbanos de México***, Miguel Ángel Porrúa, 1996.

——— ***Del administrador al gerente público***, Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), México, 1997.

CARPIZO McGregor, J., ***El Presidencialismo Mexicano***, Editorial Siglo XXI, México, 1978.

COASE, R., ***La empresa, el mercado y la ley***, Alianza Editorial, Madrid, 1994.

CORDERA Campos, R., “Violencia y política”, en ***Nexos***, número 237, septiembre 1997.

DE LA MADRID Cordero, E., “El Problema de la Seguridad Pública” en ***Este País***, Domingo, 1 de Noviembre de 1998.

DE TOCQUEVILLE, A., ***La Democracia en América***, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

DIMAGGIO, P. y W. Powell, ***El Nuevo institucionalismo en el análisis organizacional***, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

FAGUET, J. ***Does Decentralization Increase Government Responsiveness to Local Needs? Decentralization and Public Investment in Bolivia***, Discussion Paper 999, London: Centre for Economic Performance, 2000.

FAVELA, A. y M. Calvillo, “El Papel de la Violencia en un Mundo Cambiante”, en ***El Cotidiano***, número 82, marzo-abril 1997.

——— y R. Ortiz, “Crimen Organizado y Violencia en México”, en ***El Cotidiano***, número 82, marzo-abril 1997.

——— “La Seguridad Pública en México de Cara al Año 2000”, en ***Bien Común y Gobierno***, número 58, septiembre 1999.

FEAGIN, J., A. M. Orum y G. Sjoberg (eds.), ***A Case for Case Study***, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1991.

- FOX J. y J. Aranda, ***Decentralization and Rural Development in Mexico: Community Participation in Oaxaca's Municipal Funds Program***, Monograph Series 42, Center for U.S.-Mexican Studies, La Jolla: University of California, San Diego, 1996.
- FRÜLING, H., "La Modernización de la Policía en América Latina" en ***Convivencia y Seguridad: Un Reto a la Gobernabilidad***, J. Sapoznikow, J. Salazar F. Carrillo (coords.), Banco Interamericano de Desarrollo – Universidad de Alcalá, 2000.
- GEDDES, B., ***Politician's dilemma: building state capacity in Latin America***, University of California, Berkeley, 1994.
- GEORGE, A. y T. J. McKeown, "Case Studies and Theories of Organizational Decision Making", en ***Advances in Information Processing in Organizations***, Greenwich, Conn., JAI Press, 1985.
- GONZÁLEZ Plascencia, L., "El Modelo de la Seguridad: Contra el Sistema de la Justicia Penal", en ***Diálogo y Debate de Cultura Política***, año 3, número 12, abril-junio del 2000.
- ***La Inseguridad Subjetiva en la Ciudad de México: Estudio Exploratorio Acerca de la Actitud de los Capitalinos Frente a la Seguridad Pública en el Distrito Federal***. Fundación Rafael Preciado Hernández, México, Marzo de 1999.
- GRAMSCI, A., ***Antología***, Editorial Siglo XXI, México, 1996.
- GOODE, W. y P. Hatt, ***Métodos de investigación social***, Trillas, México, 1976.

- GUILLÉN López, T., **Gobiernos Municipales en México: Entre la Modernización y la Tradición Política**, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.
- HAMEL, J., "The Case Method in Sociology. New Theoretical and Methodological Issues", **Current Sociology**, no. 40, 1992.
- HEGEL, G. W. F., **Filosofía del derecho**, Juan Pablos, México, 2004.
- HELMKE, G. y S. Levitsky, "Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda", **Perspectives on Politics 2**, 2004.
- HERNÁNDEZ Chávez, A., "Las Tensiones Internas del Federalismo Mexicano", en **¿Hacia un Nuevo Federalismo?**, A. Hernández Chávez (coord.), Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
- HININGS, C.R y R. Greenwood, **The dynamics of strategic change**, Basil Blackwell, Oxford, 1988.
- HODGSON, G. M., **Economía Institucional y evolutiva contemporánea**, Universidad Autónoma Metropolitana, Colección Teoría y Análisis, México, 2007.
- HUNTINGTON, S., **El Soldado y el Estado**, Grupo Editor latinoamericano, Buenos Aires, Argentina, 1995.
- JAVIER, J., "Los nuevos institucionalismos: sus diferencias, sus cercanías", estudio introductorio en Powel y Dimaggio (compiladores), **El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional**, F.C.E., México, 1999.

- KUHN, T. S., ***La estructura de las revoluciones científicas***, Fondo de Cultura Económica, México, 1962.
- KINKAID, J., “El federalismo y la formulación de la política económica: ventajas y desventajas del modelo federal”, ponencia presentada en el ***Forum of Federations, Mont-Tremblant***, Québec Canadá, Versión CD, Octubre 2000.
- LIJPHART, A., “Comparative Politics and the Comparative Method”, ***American Political Science Review***, 65, Septiembre, 1971, pp. 682-693.
- LINDLOM, Ch., ***El proceso de elaboración de políticas públicas***, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1991.
- LITVACK, J., Ahmad, J., y Bird R., “Rethinking Decentralization in Developing Countries”, en ***World Bank Sector Studies Series***. Washington D.C.: World Bank, 1998.
- LÓPEZ PORTILLO Vargas, E., “La Policía en México: Función Política y Reforma”, en ***Diálogo y Debate de Cultura Política***, año 3, número 12, abril-junio del 2000.
- “Seguridad Pública y Seguridad Ciudadana” en ***Nexos***, número 240, Diciembre de 1997.
- LOURAU, R., ***El análisis institucional***. Amorrortu editores, Buenos Aires, 1970.
- MAJONE, G., ***Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas***, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

- MARCH, J. G. y J. P. Olsen, ***El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política***, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
- MARVÁN Laborde, I., ***¿Y Después del Presidencialismo? Consideraciones para la Formación de un Nuevo Régimen***, Editorial Océano, México, 1997.
- ***Del Gobierno Representativo de las Delegaciones Políticas en la Ciudad de México***, Centro de Investigación y Docencia Económicas A. C., Documento de Trabajo, EP-97, 2000.
- ***La Cuestión del Gobierno Representativo en el Distrito Federal Mexicano***, Centro de Investigación y Docencia Económicas A. C., Documento de Trabajo, EP-130, 2001.
- MEYER, J. y B. Rowan, "Institutional Organizations: Formal Structure as Myth. And Ceremony", ***American Journal of Sociology***, núm. 83, 1997.
- MOE, T. M., "The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy." Pp. 116-153, en O. E. Williamson (ed.), ***Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond***, New York: Oxford University Press, 1990.
- MONTES Márquez, G., ***Incentivos políticos para la adopción de un servicio civil de carrera: estudio de caso del Estado de México***, CIDE, México, 2000.
- MOSER, D. N., "Los Militares en la Política", en ***Diálogo y Debate de Cultura Política***, año 3, número 12, abril-junio del 2000.

- NAVA Campos, G., “Los estudios de caso en la enseñanza de gerencia pública: uso y preparación”, en Enrique Cabrero y Gabriela Nava Campos (coordinadores), Gerencia **pública municipal, conceptos básicos y estudios de caso**, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa-CIDE, México, 2000.
- NICKSON, R, **Local Government in Latin America**, Bulder: L. Rienner Publishers, 1995.
- NORTH, D. C., **Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico**, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- O’DONELL, G., “Illusions about Consolidation”, **Journal of Democracy**, núm. 7 vol. 2.
- OLIVER, C., “The Antecedents of Deinstitutionalization”, **Organization Studies**, núm. 13, 1992.
- OLSON, M., **La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos**, Limusa, México, 2001.
- ORTIZ V., R., “La Seguridad Pública en el Distrito Federal: Contra el Crimen Organizado y la Delincuencia”, en **El Cotidiano**, número 82, Marzo-Abril de 1997.
- OSTROM, E., **Governing the Commons: The Evolution of Institutions of Collective Action**, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
- PETERS, B. G., **El Nuevo institucionalismo. Teoría institucional en Ciencia Política**, Editorial Gedisa, Barcelona España, 2003

PETTIT, P., “El diseño institucional y la elección racional” en Robert E. Goodin, ***Teoría del diseño institucional***, Editorial Gedisa, España, 2003.

PRZEWOSKI, A. y H Teune , ***Logic of Comparative Social Inquiry. Comparative Studies in Behavioral Science***, Nueva York, Wiley and Sons, 1970.

RAGIN, CH. y H. Becker, ***What is a case Exploring the Foundations of Social Inquiry***, Nueva York, Cambridge University Press, 1992.

RAMÍREZ Saíz, J. (coord.), ***¿Cómo Gobiernan Guadalajara? Demandas Ciudadanas y Respuestas de los Ayuntamientos***, Miguel Ángel Porrúa, México, 1998.

REAMES, B., “Police forces in Mexico: A profile”, ***Project on Reforming the Administration of Justice in Mexico***, Center for U.S.-Mexican Studies, <http://repositories.cdlib.org/usmex/prajm/reames>, 2003.

REGALADO Santillán, J., “Planes de Seguridad Pública y Participación Ciudadana en Jalisco” en ***Cambio Político y Participación Ciudadana en México***, J. Ramírez Saíz y J. Regalado Santillán (Coords.), , CEPCOM, México, 2000.

RÍOS Espinosa, C., “La Visión Sistemática de la Seguridad Pública y los Derechos Humanos”, en ***Bien Común y Gobierno***, número 58, septiembre 1999.

RODRÍGUEZ, H. “¿Porqué no Reexaminar la Violencia?”, en ***El Cotidiano***, número 82, marzo-abril 1997.

ROMERO, J. J., “Las instituciones políticas desde un nuevo ángulo”, en Mauricio Merino (coordinador), ***La Ciencia Política en México***, CONACULTA-F.C.E., México, 1999.

ROMERO Vázquez, B., “Notas para un Modelo Alternativo de Seguridad Ciudadana”, en ***Diálogo y Debate de Cultura Política***, año 3, número 12, abril-junio del 2000.

ROWLAND, A. M., ***Los Municipios y la Coordinación Intergubernamental***, Centro de Investigación y Docencia Económica, México, 2000.

——— ***La Organización Territorial de la Administración y de las Políticas Públicas***, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., Documento de Trabajo número 83, 2001.

——— ***Population as a Determinant of Local Outcomes Under Decentralization: Illustrations From Small Municipalities in Bolivia and Mexico***, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., Documento de Trabajo número 97, 2001.

——— “Assessing decentralization: What role for municipal government in the administration of justice?”, ***Project on Reforming the Administration of Justice in Mexico***, Center for U.S.-Mexican Studies- Notre Dame University Press, 2005.

SALINAS Torres, A., “Seguridad Pública en la Ciudad de México: Crisis y Políticas Alternativas”, en ***Diálogo y Debate de Cultura Política***, año 3, número 12, abril-junio del 2000.

- SÁNCHEZ, A., "Seguridad Pública y Seguridad Nacional", en ***Diálogo y Debate de Cultura Política***, año 3, número 12, abril-junio del 2000.
- SARRE, M., "Seguridad ciudadana y justicia penal frente a la democracia, la división de poderes y el federalismo", en Arturo Alvarado y Sigrid Arzt (eds), ***El desafío Democrático de México: Seguridad y Estado de Derecho***, El Colegio de México, 2001.
- SCOTT, W. R., ***Institutions and Organization, Thousand Oaks***, California, Sage, 1995.
- SIMON, H., ***Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organizations***, New York: Free Press, 1997.
- SKOGAN, W. G., ***Disorder and Decline: Crime and the Spiral of Decay in American Neighborhoods***, Berkeley: University of California Press, 1990.
- STAKE, R.E., ***Handbook of Qualitative Research***, Denzin N.K. & Lincoln Y.S., Londres, 1994.
- TEUTLI, H., "Seguridad Pública y Violencia Social en México: En los Límites de la Gobernabilidad", en ***Diálogo y Debate de Cultura Política***, año 3, número 12, abril-junio del 2000.
- TOURAINÉ, A., ***¿Podremos Vivir Juntos? La Discusión Pendiente: El destino del Hombre en la Aldea Global***, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
- TSEBELIS, G., ***Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics***, Berkeley, California, University of California Press, 1990.

- VERGARA, R., "El redescubrimiento de las instituciones: de la Teoría Organizacional a la Ciencia Política", en J. G. March y J.P. Olsen, ***El redescubrimiento de las instituciones. La base organizacional de la política***, FCE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1997.
- WALKER, S., ***Sense and Nonsense about Crime and Drugs: a Policy Guide***, Belmont, CA: West/Wadsworth Pub. Co., 1989.
- WILLIAMSON, O. E., ***Markets and Hierarchies. Analysis and Antitrust Implications***, The Free Press, Nueva York, 1975.
- WILSON, J. Q., ***Thinking about Crime***, (Revised edition) New York: Vintage Books, 1985.
- WORLD BANK, ***Local Government Capacity in Colombia: Beyond Technical Assistance***, a World Bank Country Study, Washington D.C.: World Bank, 1995.
- ***World Development Report***, Washington D.C.: World Bank, 1997.
- ***World Development Report***, Washington D.C.: World Bank, 2000.
- YIN, R., "The Abridged Version of Case Study Research", en ***Handbook of Applied Social Research Methods***, L. Bickman & R. Debra (eds.), 1999.
- "The Case Study Crisis: Some Answers", en ***Administrative Science Quarterly***, número 26, 1981.
- YOUNG, P. V., YOUNG, P. V., ***Interviewing in social work: a sociological analysis***, McGraw-Hill book company, inc., Nueva York, 1935.

————— ***Scientific Social Surveys and Research. An Introduction to the Background, Content, Methods, and Analysis of Social Studies,***

Nueva York, Prentice Hall, 1939.

ZICCARDI, A., ***Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital,*** Miguel Ángel Porrúa, México, 1998.

————— ***La Tarea de Gobernar: Gobiernos Locales y Demandas Ciudadanas,***

Miguel Ángel Porrúa, México, 1995.

## **LEGISLACIÓN CONSULTADA**

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Editorial Porrúa, México, 2009.

ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, tomado de [www.df.gob.mx](http://www.df.gob.mx), 7 de junio de 2009.

INFORME ESTADÍSTICO DELICTIVO EN EL DISTRITO FEDERAL, en el mes de Abril de 2009, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, <http://www.pgjdf.gob.mx/temas/1-3-1/fuentes/0409.pdf>, México, tomado el 6 de mayo de 2009.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, tomado de [www.df.gob.mx](http://www.df.gob.mx), 7 de junio de 2009.

PROGRAMA DE SEGURIDAD PÚBLICA 2007 – 2012, Gobierno del Distrito Federal, <http://contraloria.df.gob.mx/prontuario/vigente/1721.htm>.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, tomado de [www.df.gob.mx](http://www.df.gob.mx), 7 de junio de 2009.

## **ENTREVISTAS**

CALDERÓN, J., (2009) Director de Seguridad Pública Delegacional, Álvaro Obregón, entrevista por el autor, 01-06-09.

COSÍO, B., (2009) Coordinadora de Asesores, Gustavo A. Madero, entrevista por el autor, 05-06-09.

GARCÍA, C., (2009) Coordinadora de Comité Vecinal, Gustavo A. Madero, entrevista por el autor, 12-06-09.

HERRÁN, O., (2009) Líder Coordinador de Proyectos de Participación Ciudadana, Álvaro Obregón, entrevista por el autor, 01-06-09.

LÓPEZ Olvera, A., (2009) Coordinadora de Comité Vecinal, Gustavo A. Madero, entrevista por el autor, 10-06-09.

PATÍÑO Ballesteros, H., (2009) Coordinador de Comité Vecinal, Álvaro Obregón, entrevista por el autor, 16-06-09.

PIÑONES, R., (2009) Coordinador de Comité Vecinal, Gustavo A. Madero, entrevista por el autor, 11-06-09.

RODRÍGUEZ Cisneros, E., (2009) Director General de Administración, Álvaro Obregón, entrevista por el autor, 01-06-09.

SALAZAR Melgarejo, J. A., (2009) Jefe de la Unidad de Control de Presupuesto a Unidades Territoriales, Gustavo A. Madero, entrevista por el autor, 08-06-09.

SÁLAZAR Ballesteros, J., (2009) Director Ejecutivo de Seguridad Pública, Gustavo A. Madero, entrevista por el autor, 05-06-09.

SANTILLÁN Perez, E., (2009) Coordinador de Asesores del Jefe Delegacional, Álvaro Obregón, entrevista por el autor, 01-06-09.

TRUJILLO Alvarado, R., (2009) Coordinador de Comité Vecinal, Gustavo A. Madero, entrevista por el autor, 10-06-09.

VILLAGORDOA Reza, A., (2009) Director General de Administración, Gustavo A. Madero, entrevista por el autor, 08-06-09.

## **ANEXOS**

**Anexo 1. Cuestionario de Entrevistas**

**SEGURIDAD PÚBLICA LOCAL**

**GUIÓN DE ENTREVISTAS**

***Representantes de grupos de sociedad civil***

**Nombre y título de la persona entrevistada:** \_\_\_\_\_

**Fecha:** \_\_\_\_\_

**A. PROBLEMAS DE SEGURIDAD PÚBLICA EN LAS DELEGACIONES \_\_\_\_\_ Y \_\_\_\_\_ DE PREOCUPACIÓN ESPECIAL PARA EL GRUPO QUE REPRESENTA USTED**

1. ¿Cuáles son? ¿De dónde vienen?
2. ¿Las delegaciones pueden hacer algo al respecto de estos problemas?
3. ¿Cómo calificaría el papel que han desempeñado las policías de estas dos delegaciones durante las administraciones actuales?

**B. ESTRATEGIAS DELEGACIONALES PARA ENFRENTAR LOS PROBLEMAS DE SEGURIDAD PÚBLICA**

1. ¿Conoce si existe un programa de seguridad pública en estas delegaciones? Si sí, sigue con pregunta B2; si no, pase a B5.
2. ¿Tomó parte usted o alguien de su grupo en el desarrollo del programa?
  - a) Si sí, ¿Cuáles fueron las dificultades encontradas en el proceso de desarrollo del programa?
3. ¿Cómo evaluaría usted la efectividad de esta estrategia de seguridad pública?
4. ¿Cómo están percibiendo los miembros del grupo que usted representa las acciones tomadas por esta administración en materia de seguridad pública?
5. ¿Cuáles son los principales problemas que se ha encontrado en la puesta en marcha de la estrategia?

Si no lo mencionó espontáneamente:

- a) Falta de capacidad administrativa y/o técnica de la delegación
  - b) Inadecuado nivel de finanzas
  - c) Dificultades en la organización de la policía
  - d) Limitadas facultades de la policía
  - e) Escasez de equipo y patrullas
  - f) Conflictos en la interacción policías-público
  - g) Comunicación con fuerzas de seguridad pública
  - h) Falta de participación ciudadana (formal o informal)
  - i) Conflictos dentro de la población
  - j) Inadecuado apoyo de otros órdenes de gobierno
  - k) Obstaculización de parte de otros órdenes de gobierno
  - l) Presencia de militares
  - m) Presencia de narcotraficantes u otras formas de crimen organizado
6. Los miembros del grupo que usted representa, ¿ han tomado parte en algunas acciones independientes para tratar de mejorar la seguridad pública? (ej. \_\_\_\_\_, etc.)
- a) ¿Aproximadamente qué proporción de los miembros están incluidos en este tipo de acciones?
  - b) ¿Cuáles de los varios tipos de acciones son las más efectivas?
- C. SUGERENCIAS PARA MEJORAR LA SEGURIDAD PÚBLICA DELEGACIONAL**
- 1. ¿Qué ayudaría a estas delegaciones a mejorar la efectividad de su estrategia de seguridad pública para los miembros del grupo que usted representa?
  - 2. ¿Otras sugerencias?

**Seguridad pública local**

**Guión de entrevistas**

**Funcionarios del Distrito Federal**

Nombre y título de la persona entrevistada: \_\_\_\_\_

Fecha: \_\_\_\_\_

**A. PROBLEMAS DE SEGURIDAD PÚBLICA EN LAS DELEGACIONES \_\_\_\_\_ Y \_\_\_\_\_**

1. ¿Cuáles son los problemas de seguridad pública en estas delegaciones? ¿De dónde vienen?
2. ¿Las delegaciones pueden hacer algo al respecto de estos problemas?
3. ¿Cuentan las delegaciones con apoyo de parte del gobierno de la ciudad para enfrentar los problemas de seguridad pública?
4. ¿Cómo calificaría el papel que han desempeñado las policías de estas dos delegaciones durante las administraciones actuales?

**B. EFECTIVIDAD DE LAS ACCIONES DE LA DELEGACIÓN EN SEGURIDAD PÚBLICA**

1. ¿Conoce si existe una estrategia de seguridad pública en estas delegaciones? Si sí, continúe con B2; si no, pase a B4.
2. ¿Cómo evaluaría usted la efectividad de estas estrategias delegacionales?
3. ¿Cómo compara las acciones tomadas por las delegaciones \_\_\_\_\_ y \_\_\_\_\_ en materia de seguridad pública con las demás demarcaciones territoriales que componen el D.F.?
4. ¿Cuáles son los principales problemas que estas delegaciones han encontrado en la puesta en marcha de la estrategia delegacional?
5. Si no lo mencionó espontáneamente:
  - a) Falta de capacidad administrativa y/o técnica de la delegación
  - b) Inadecuado nivel de finanzas
  - c) Dificultades en la organización de la policía

- d) Limitadas facultades de la policía
- e) Escasez de equipo y patrullas
- f) Conflictos en la interacción policías-público
- g) Comunicación con fuerzas de seguridad pública
- h) Falta de participación ciudadana (formal o informal)
- i) Conflictos dentro de población delegacional
- j) Inadecuado apoyo de otros órdenes de gobierno
- k) Obstaculización de parte de otros órdenes de gobierno
- l) Presencia de militares
- m) Presencia de narcotraficantes u otras formas de crimen organizado

**C. LEGISLACIÓN LOCAL**

1. ¿En su opinión, es claro el marco legal del D.F. en cuanto al papel de los municipios en materia de seguridad pública?
2. ¿Existen actualmente propuestas de reforma de la legislación estatal que afectarían las estrategias delegacionales de seguridad pública?
3. ¿Existe legislación estatal que determina la forma de decisión sobre el uso de los fondos del ramo 33?
4. ¿Cómo se decide asignar las participaciones (ramo 28) a las delegaciones en el estado?
  - a) ¿Cuánto les tocó a las delegaciones \_\_\_\_ y \_\_\_\_ este año?
  - b) ¿El año pasado?
5. ¿Reciben las delegaciones alguna orientación técnica por parte del gobierno de la ciudad sobre el gasto de los ramos 28 y 33?
  - a) ¿Y de la federación?
6. ¿Existe algún otro tipo de ingreso para la seguridad pública delegacional?
7. ¿Tiene usted sugerencias para mejorar los procesos de decisión y gasto en la seguridad pública delegacional?

**D. SUGERENCIAS PARA MEJORAR LA SEGURIDAD PÚBLICA DELEGACIONAL**

1. ¿Qué ayudaría a estas dos demarcaciones a mejorar el diseño y la efectividad de su estrategia de seguridad pública?
2. ¿Tiene usted otras sugerencias relevantes al tema?

**Seguridad pública local**

**Guión de entrevistas**

**Funcionarios Públicos encargados de la administración de los recursos**

**Nombre y título de la persona entrevistada:** \_\_\_\_\_

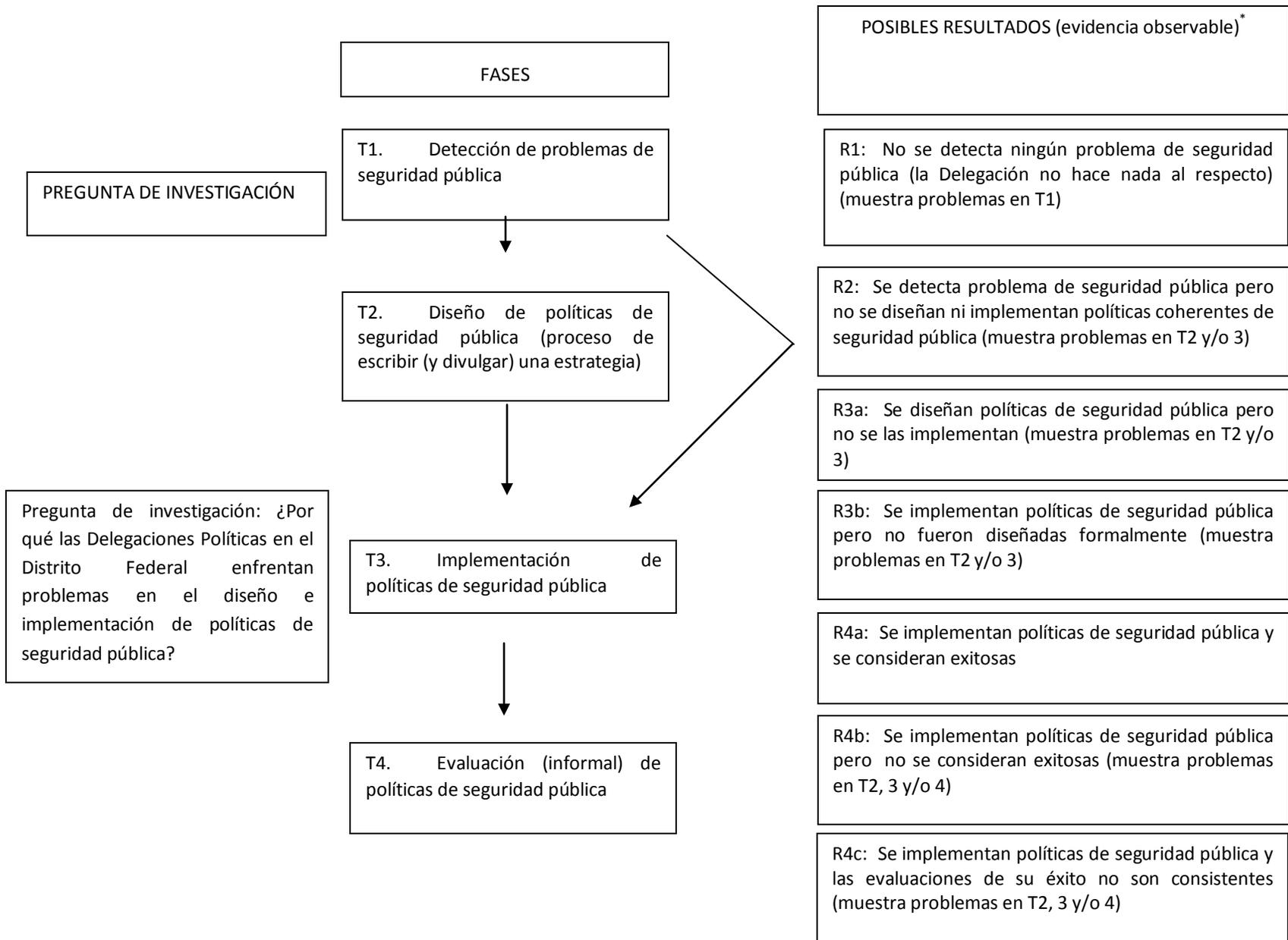
**Fecha:** \_\_\_\_\_

1. ¿Existe alguna legislación que determine la forma de decisión sobre el uso de los fondos del ramo 33?
2. ¿Cómo se decide asignar las participaciones a las demarcaciones territoriales?
  - a. ¿Cuánto les tocó a las delegaciones \_\_\_\_\_ y \_\_\_\_\_ este año?
  - b. ¿El año pasado?
3. ¿Reciben las delegaciones alguna orientación técnica por parte del estado sobre como gastar los fondos de los ramos 28 y 33?
  - a. ¿Y de la federación?
4. ¿Existe algún otro tipo de ingreso financiero para la seguridad pública?
5. ¿Tiene usted sugerencias para mejorar los procesos de decisión y gasto en la seguridad pública?

**Anexo 2. Lista de Documentos Proporcionados**

- Lineamientos Generales para el Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal.
- Manuales de organización y procedimientos en ambas delegaciones.
- Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2009.
- Programa de Seguridad Pública 2007 – 2012 del Gobierno del Distrito Federal.
- Programas delegacionales de desarrollo de Gustavo A. Madero y Álvaro Obregón.
- Programas institucionales diseñados e implementados por ambas delegaciones para prevenir la comisión de delitos.
- Programas Operativos Anuales para ambas Delegaciones.

### **Anexo 3. Modelo Lógico**



HIPÓTESIS (explicación de la evidencia observada)	POSIBLES RESULTADOS (evidencia observable)	HIPÓTESIS RIVALES
H1. Limitantes institucionales del gobierno y de la administración delegacional (R1, 2, 3a, b, 4)	R1: No se detecta ningún problema de seguridad pública (la Delegación no hace nada al respecto)	N1. Las Delegaciones no tienen interés en el problema (seguridad pública parece demasiado difícil, conflictivo, a resolver; hay otros asuntos más urgentes) (R1, 2, 3a, b, 4)
H2. Dificultades en la relación entre fuerzas en seguridad pública y el gobierno delegacional en general (R2, 3a, b, 4)	R2: No se diseñan ni implementan políticas coherentes de seguridad pública	N2. Las Delegaciones no responden a los esfuerzos del D.F. / federación (son incapaces, corruptas; conflictos partidarios) (R2, 3a, 4)
H3. Limitantes institucionales particulares en la prestación de seguridad pública local (R3a, b, 4)	R3a: Se diseñan políticas de seguridad pública pero no se las implementan	N3. La policía es corrupta y ello no se puede atacar (R3a, b, 4)
H4. Falta de participación de los ciudadanos en el diseño y la implementación de estrategias de seguridad pública (R2, 3a, b, 4)	R3b: Se implementan políticas de seguridad pública pero no fueron diseñadas formalmente	N4. La participación de ciudadanos no es necesaria, o bien no es posible (el trabajo policial es demasiado técnico, peligroso, secreto) (R2,3a, b, 4)
H5. Falta de apoyo del Distrito Federal y la Federación en materia de seguridad pública (RIGs) (R2, 3a, b, 4)	R4a: Se implementan políticas de seguridad pública pero se consideran no exitosas	N5. El problema simplemente rebasa las posibilidades del nivel local de gobierno (ej. narco) (R4)
H6. Ausencia de mecanismos eficientes de profesionalización, lo que limita la prestación adecuada del servicio por parte de los servidores públicos respectivos. (R2, 3a, b, 4)	R4b: Se implementan políticas de seguridad pública y se consideran exitosas	N6. Aunque se cuenta con servidores públicos altamente profesionalizados, por la complejidad de la materia, éstos son incapaces de brindar un mínimo de seguridad pública a los gobernados. (R2, 3a, 4)
	R4c: Se implementan políticas de seguridad pública y las evaluaciones de su éxito no son consistentes	

De acuerdo al Modelo Lógico, los pasos en el análisis son (la clasificación de los resultados se encuentra entre parentesis):

1. Identificar si la Delegación piensa que la seguridad pública es un problema (si no, R1)
2. Juzgar si existe un conjunto coherente de políticas (si no, R2)
3. Determinar si las políticas fueron diseñadas, pero actualmente no se han implementado (si, sí, R3a); (Si no ir al punto 4)
4. Determinar si las políticas han sido implementadas sin haber sido antes diseñadas, es decir, no existen en el papel (si, sí, R3b); (si no, ir al punto 5)
5. Sí las políticas han sido implementadas, determinar las opiniones sobre los exitos o fracasos de las mismas (R4a, b, o c)