

54



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

INDICADORES PARA LA EVALUACION DE RESULTADOS EN LA ADMINISTRACION PUBLICA; EL CASO DE LA SEGURIDAD PUBLICA

T E S I S
Q U E P R E S E N T A
A N T O N I O M A R Q U E Z A G U I L A R
P A R A O B T E N E R E L T I T U L O D E
L I C E N C I A D O E N C I E N C I A S P O L I T I C A S Y
A D M I N I S T R A C I O N P U B L I C A

ASESOR: MTRD RAMIRO CARRILLO LANDEROS



MEXICO, D. F.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

2002



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ESTA TESIS NO SALIÓ
DE LA FOTOCOPIADORA

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: MAZQUEZ
AGUILAR AUSTOULO
FECHA: 28-NOVIEMBRE-2002
FIRMA: [Signature]

1105 6111
1105 6111

AGRADECIMIENTOS

**A MIS PADRES
POR DARME LA VIDA**

**A MIS MAESTROS
POR DARME LUZ EN LA RAZÓN**

**A MIS HERMANOS
POR SER UN GRAN EJEMPLO**

ANTONIO

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO 1 / ASPECTOS TEÓRICOS GENERALES

Pág. Tema

- 2 1.1. ESTADO
ESTADO OCCIDENTAL; ESTADO CONTEMPORÁNEO; ESTADO SOCIAL; ESTADO
MANAGER; TERCERA VÍA.
20. 1.2. GOBIERNO
ASPECTOS GENERALES; GOBIERNO CONTEMPORÁNEO.
28. 1.3. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

CAPÍTULO 2 / ASPECTOS TEÓRICOS ESPECÍFICOS

Pág. Tema

34. 2.1. ESTADO MEXICANO
41. 2.2. GOBIERNO MEXICANO
42. 2.3. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA
44. 2.4. CONCEPTOS MATEMÁTICOS Y ADMINISTRATIVOS

CAPÍTULO 3 SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE LA EVALUACIÓN DE RESULTADOS DE SEGURIDAD PÚBLICA

Pág. Tema

55. 3.1. ÁMBITO INTERNACIONAL
ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS; ORGANIZACIÓN PARA LA
COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE); COMISIÓN ECONÓMICA
EUROPEA; CONFERENCIA DE ESTADÍSTICOS EUROPEOS; PERSPECTIVAS EN EL
MANEJO DE INDICADORES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL MUNDO;
CONSECUENCIAS DE LA MALA EVALUACIÓN DE RESULTADOS EN SEGURIDAD
PÚBLICA; RETOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE INDICADORES DE RESULTADO

69. 3.2. ÁMBITO NACIONAL

MARCO JURÍDICO, CONSTITUCIÓN, LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, LEY DE PLANEACIÓN, LEY DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA Y GEOGRÁFICA, LEY GENERAL QUE ESTABLECE LAS BASES DE COORDINACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA (SNSP), MEDICIÓN DE RESULTADOS SOBRE SEGURIDAD PÚBLICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA (INEGI), PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (PND), PROGRAMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA 2001-2006, INFORME SEMESTRAL DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA, 1er INFORME DE GOBIERNO, 1 DE SEPTIEMBRE DE 2001, 1ER INFORME DE LABORES DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO (SECODAM) SEPTIEMBRE DE 2001.

86. 3.3. PERSPECTIVAS DEL GOBIERNO MEXICANO SOBRE EL FUTURO DE LOS INDICADORES DE GESTIÓN EN LA SEGURIDAD PÚBLICA

CAPÍTULO 4 / PROPUESTA DE MODELOS DE MEDICIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA

Pág. Tema

90. 4.1. MÉTODO DE CRUCES

92. 4.2. NIVEL DE SATISFACCIÓN ACERCA DE LA SEGURIDAD

98. 4.3. PERSONAL EMPLEADO EN SEGURIDAD PÚBLICA

104. 4.4. COSTO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

107. 4.5. MEDICIÓN EN EL TIEMPO

108. 4.6. EJEMPLOS

115. CONCLUSIONES

119. BIBLIOGRAFÍA

124. CUESTIONARIO PROPUESTO

INTRODUCCIÓN

*No hay azar, salvo que lo
que llamamos azar es nuestra
ignorancia de la compleja
maquinaria de la causalidad*
Jorge Luis Borges

En la actualidad, la Administración Pública, como la cara más externa del poder político en constante cambio y con retos crecientes, necesita aprovechar todas las herramientas a su alcance con el fin de atender las demandas de la población, es decir, cumplir con los objetivos que le ha fijado el Gobierno mexicano. Para ello requiere de herramientas conceptuales adecuadas con el objeto de interpretar las realidades cada vez más complejas con que se enfrenta. Así, la necesidad del uso adecuado y metódico de indicadores de medición de resultados surge como una prioridad para el correcto dimensionamiento y cuantificación de las variables involucradas en los problemas a solucionar por los profesionales al frente de las instituciones.

El Gobierno moderno prueba su legitimidad de manera permanente con el cumplimiento de sus atribuciones. Tal es, en primer lugar, el caso de la seguridad pública. No obstante, el Gobierno mexicano es ineficaz en la atención de esta función específica, primordial para proporcionar las condiciones de seguridad necesarias en aras de lograr un desarrollo estable y armónico de la sociedad. Una de las causas de esta ineficacia es la mala implementación de herramientas administrativas conducentes al perfeccionamiento de los procesos y el uso distorsionado de las cifras sobre los alcances en función de los programas planteados en el Plan Nacional de Desarrollo.

Existen diversos conflictos debido a la carencia de elementos conceptuales para la valoración y evaluación de los resultados que arroja el sector público: en el mejor de los casos, no se sabe en qué medida los objetivos institucionales son

cumplidos; de forma general, ni siquiera se sabe si se cumplen adecuadamente o no, lo cual da como resultado la incapacidad para satisfacer las demandas de la sociedad, ya que no existe una referencia clara de cuáles son las metas alcanzadas o incumplidas y por lo tanto, los parámetros a mejorar en administraciones y ejercicios posteriores. Tal situación se traduce en incapacidad de gestión y pérdida de legitimidad. Es decir, la falta de evaluación metódica lleva a fallas en el proceso administrativo, partiendo de una inadecuación en los métodos de control (última fase del proceso) e impidiendo por tanto la retroalimentación, necesaria para la corrección de errores o distorsiones.

La inseguridad imperante en México no es de una novedad, su percepción es un lugar común de teóricos de la Administración Pública, articulistas, periodistas, críticos de todas las formaciones profesionales y de casi todos los ciudadanos concientes de su entorno. Para explicar la inseguridad como fenómeno, es preciso entender la naturaleza de su origen, la formas en que trabaja, pero también qué magnitudes tiene. Diferentes zonas geográficas, grupos de edad y sexo implican diferentes tendencias en los delitos, así como el número de efectivos de una corporación, la densidad poblacional, etc. Todos los elementos tienen una incidencia en la seguridad pública como un sistema.

Sin embargo, ¿Cómo se mide la efectividad del cumplimiento de las funciones del Estado? He aquí la pregunta que pretende responder esta tesis. No se trata de dar una solución mágica en un centenar de páginas a un problema de muchas décadas. Simplemente se pretende aportar una herramienta para dar inicio a un proceso decisorio con fundamentos racionales; dar un enfoque sustentado al planteamiento de problemas en función de datos objetivos; aunque la objetividad sea siempre un tema de debate.

En cuanto a la medición de los problemas sociales, un obstáculo importante es la falta de apéndices metodológicos que indiquen cuáles son las bases para la creación de un indicador determinado en los anuarios estadísticos y los

compendios de indicadores. En general, estos documentos están llenos de números legibles, en muchas ocasiones, sólo por sus propios creadores y para la interpretación de la realidad de acuerdo a los intereses propios del organismo que los publica. Esta situación se presenta en compendios y anuarios estadísticos de todas las organizaciones, desde el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo, hasta los informes de resultados creados por autoridades de todos los niveles de gobierno.

Los indicadores empleados en función del bien común y de los objetivos institucionales son una ayuda positiva para la solución de los problemas que enfrenta un Gobierno. Por ello, esta tesis pretende establecer una serie de relaciones de tipo matemático (indicadores) acerca del fenómeno de la seguridad pública en México para obtener una evaluación amplia que permita tener una "vista panorámica" del problema, alimentando adecuadamente una parte crucial del proceso administrativo: el manejo de la información de entrada para alimentar el sistema.

A pesar de que las instituciones públicas tienen sus métodos propios de evaluación de resultados, los criterios que se emplean son poco objetivos y muy cambiantes, tanto en la línea del tiempo (por la contaminación de las administraciones con intereses de grupos) como de una entidad a otra, lo cual lleva a la carencia de homogeneidad en las variables de entrada y salida.

Los indicadores permiten ver la medida de los logros o las deficiencias en el cumplimiento de los objetivos institucionales y por lo tanto en la satisfacción de las demandas sociales. Además, contribuyen a perfeccionar el proceso administrativo al permitir conocer con precisión la magnitud de las fallas y la evolución de los problemas que enfrentan las instituciones para su oportuna corrección.

La medición de las variables involucradas en los asuntos públicos en México está poco desarrollada en algunas áreas y en otras de manera insuficiente para el

manejo adecuado y objetivo de los datos. Ello se debe a que el desarrollo de herramientas cuantitativas es limitado, tanto en el plano académico como en su instrumentación práctica. Aunque el uso de las matemáticas en la Administración Pública mexicana ya es una práctica común, en la mayoría de los casos la construcción de indicadores de resultado no obedece a criterios científicos, ni siquiera a objetivos planteados.

El desconocimiento y la timidez ante los elementos numéricos para la medición, no sólo cuantitativa sino cualitativa, dificultan que los alcances institucionales sean siquiera conocidos con precisión. En otras palabras, la ignorancia en materia estadística y metodológica por parte de quienes están a cargo de las instituciones públicas, impiden el desarrollo de éstas y, como consecuencia, propician no sólo su estancamiento, sino su atraso en la atención a la población en cualquiera de sus demandas.

Algunas cosas no son medibles en términos matemáticos, existe, de hecho, un Universo infinito de cosas no cuantificables para el hombre. Sin embargo, deben ser identificables para su posterior tratamiento. Las matemáticas, propiamente la estadística, nos aportan elementos de decisión de gran valía, y cuya ausencia, representará una probabilidad de error mucho mayor. Con lo anterior se quiere dar a entender que aunque los criterios matemáticos de cuantificación no proporcionan una aprehensión completa de ningún tema, si permiten un gran avance para la comprensión y dimensionamiento de las cosas, dado que los números son símbolos que permiten designar a entidades que se comportan como cantidades. Es decir, todas las entidades son cuantificables en una o varias dimensiones.

La cuantificación es un ejercicio de racionalización, de aprehensión y abstracción de una realidad dada. En la medida en que la cuantificación es un proceso real, permite al investigador comparar. Es decir, establecer relaciones de mayoría o minoría de un objeto con respecto a otro; diferenciar un momento y otro; saber

causas y efectos de algo; conocer magnitudes y propiedades; realizar operaciones lógicas; y tomar decisiones de manera consciente.

La utilización de las matemáticas ha sido ampliamente cuestionada por diversos estudiosos de las ciencias sociales. En efecto, el mal empleo de estas herramientas conlleva la posibilidad del fracaso y del desastre, dada su delicada naturaleza, pues permitirá alimentar un sistema tan grande como lo es el Sistema Nacional de Seguridad Pública con datos falsos, lo que redundará necesariamente en resultados falsos.

Por ser elementos de juicio cuantitativos objetivos y estar sustentados en supuestos lógico-rationales, las herramientas estadísticas contribuyen a la elaboración de diagnósticos certeros durante cualquier fase del proceso administrativo, siempre que se elaboren con un firme soporte teórico y con un conocimiento claro de los objetivos planteados. En la medida en que las realidades de los resultados que arroja la Administración Pública en México sean aprehendidas desde una perspectiva objetiva y científica, su problemática se podrá resolver con mayor eficacia y efectividad. Así, el proceso se presenta más claro y transparente ante el administrador, permitiéndole hacer ajustes con tiempo para el logro cabal de los objetivos institucionales.

La falta de autocontrol, la pobreza en los procesos de retroalimentación, la autocomplacencia y el manejo de las cifras en favor de intereses personales o de grupos, es un problema que se conforma como causa y consecuencia de la demagogia, el desperdicio de recursos, el desgaste y la degradación de las instituciones, que son la base del funcionamiento de la sociedad contemporánea. Lo anterior acarrea un estado de ingobernabilidad creciente, que consiste en la falta de respuesta a las necesidades legítimas y urgentes básicas para el desarrollo de los procesos democráticos.

El perfeccionamiento en la elaboración y aplicación de indicadores de gestión tendrá como consecuencia la toma de decisiones más oportuna, dinámica y objetiva para la obtención de resultados planteados y la corrección de los errores y desviaciones al saber con exactitud cuáles son las variables con fallas y qué magnitudes tienen. El manejo científico y correcto de elementos cuantitativos por los responsables de las diversas áreas del sector público contribuirá a mejorar la atención de las demandas de la sociedad, recuperar la legitimidad y confianza en las instituciones.

Un elemento indispensable para que el estado de derecho funcione debidamente y para que el ejercicio de la democracia se desenvuelva de manera adecuada, es la difusión de los resultados de la gestión pública de tal manera que ésta pueda ser observada por todos los sectores de la sociedad en la que están comprendidos tanto los beneficiarios directos como todos los involucrados en el proceso administrativo. Tal difusión debe ser el producto de la evaluación sencilla y transparente fundamentada en el cruce de las variables de entrada y salida involucradas.

Las limitantes de esta investigación fueron, en todo caso, un reto más. Ante la imposibilidad de obtener todos los datos relacionados con la seguridad pública en México, se amplió el esfuerzo de generar indicadores, obteniendo al final 14 de ellos. La necesidad de datos fidedignos para alimentar los indicadores creados, llevaron a proponer la creación de una encuesta sobre seguridad pública con la intención de calcular los índices reales de delincuencia y no tomar los datos de delitos denunciados, falsos por no reflejar la dimensión verdadera de la problemática.

En el capítulo 4 se propone una serie de indicadores de seguridad pública con la idea de cruzar datos existentes y datos calculados para obtener una "panorámica" de la situación imperante en México es este rubro. La intención es conocer el

tamaño real del problema para, en un momento posterior, atacarle adecuadamente.

La elaboración de la presente tesis incluye diversos enfoques al contemplar los aspectos políticos, matemáticos y jurídicos. Su lectura llevará paso a paso a la creación de 14 indicadores de razonamiento aritmético simple.

Es importante enfatizar que la medición por sí misma no soluciona ningún problema aunque sí representa uno. Sirva esto como advertencia a quien busque grandes soluciones en espacios breves propias solamente de grandes demagogos. La inseguridad pública en México está relacionada con la descomposición de las instituciones. La teoría sólo podrá aportar pistas, por lo que toca a los ciudadanos y a los funcionarios el resto de la tarea.

CAPÍTULO 1
ASPECTOS TEÓRICOS GENERALES

1.1. ESTADO

1.1.1. ESTADO OCCIDENTAL

Es preciso definir la categoría de Estado y a partir de ella visualizar el tema a desarrollar desde una perspectiva específica. Esta categoría es de la mayor importancia ya que se trata de la categoría máxima de estudio en la ciencia política y la administración pública; la máxima organización política.

Para alcanzar una definición de Estado que corresponda al momento tiempo-espacio presente, es necesario hacer un repaso de las visiones de algunos filósofos y teóricos de la ciencia política sobre él. En un recuento de las diferentes corrientes, se citan a continuación algunos de los estudiosos del Estado más reconocidos a través de la historia en un orden cronológico. Ello con el afán de hacer una revisión teórica-cronológica, que no histórica. Aunque, en ocasiones, como apunta Burdeau, este concepto sólo es puro en el razonamiento del teórico, que se esfuerza en dar cuenta del proceso intelectual y termina por hacer de una abstracción el soporte del poder¹.

El primer gran teórico político que se tomará aquí como referencia es Aristóteles, quien vivió en la Antigua Grecia y al que se considera uno de los filósofos cuya influencia ha tenido más peso en el pensamiento de Occidente. El desarrollo de una mente analítica, de un método propio y la desarticulación de todo aquello que fue objeto de su estudio en partes categorizadas lo llevaron a elaborar teorías de vigencia hasta nuestros días.

En *La Política*, Aristóteles define que "...un Estado no sólo es comunidad de seres vivos, sino colectividad de iguales que tienden a la mejor vida posible."²; una organización política establecida con miras a la vida virtuosa. En el contexto en que vivió Aristóteles no existía el Estado-Nación, sino una organización de individuos más pequeña denominada Ciudad-Estado (*Polis*). Según Aristóteles,

esta era una agrupación humana organizada "...con miras al bien; porque el hombre obra siempre con el fin de lograr lo que cree bueno. Si toda agrupación tiende al bien, la ciudad o sociedad política, que es la agrupación superior entre ellas y las comprende todas, tiende al bien en mayor grado que los demás."³ En tanto organización humana con fines genéricos similares entre sus integrantes, delimita las funciones de un Estado poniendo primero a las subsistencias, después las artes, luego las armas, además de la cuantía de rentas, y lo que considera más importante, la religión. Paralelamente a las anteriores, ubica lo más necesario, a la autoridad que decide lo ventajoso para el interés público y administra justicia entre los hombres.

Como teórico en búsqueda de las mejores formas, Aristóteles también tuvo una idea de Estado perfecto, al que creía inasequible, por lo que "...el buen legislador y gobernante deben conocer, no sólo el mejor en hipótesis, sino también respecto a las circunstancias. Éste debe saber cómo puede constituirse un Estado en cualquier circunstancia dada."⁴ Parte de su método para conocer la naturaleza de los estados en su cercanía espacio-temporal, fue elaborar una comparación entre las constituciones de cada uno. Para él, la constitución es de suma importancia, pues es el instrumento que da vida formalizada a los estados. Hoy, igual que en el tiempo de Aristóteles, ni los estados ni las constituciones son perfectas ni acabadas y tienden a transformarse, a evolucionar.

Durante la antigüedad, las organizaciones de las Ciudades-Estado eran más pequeñas tanto en territorio como en población de lo que fueron después de la conformación los estados modernos durante la Edad Media. Ni la *polis* griega ni la *civitas* romana, ni tampoco, aunque por razones distintas, las organizaciones políticas feudales del mundo medieval, eran estados en el sentido moderno; carecían de tres atributos fundamentales: 1) disponer de poder político distribuido en diversas instituciones (el poder legislativo, ejecutivo y administrativo), cuya principal manifestación es el poder coercitivo, que se ejerce en un 2) territorio sobre donde se establece una población a la cual se da el nombre de sociedad,

cuyos miembros tienen la voluntad de compartir de una forma estable un conjunto de ideas políticas, que configuran una 3) cultura política, sustancialmente especificada en la constitución⁵.

En las primeras épocas del cristianismo, en el ocaso del Imperio Romano, los aspectos teóricos sobre el Estado no recibieron mucha atención, pues las mentes más prodigiosas estaban dedicadas a las cuestiones teológicas que dieron las bases ideológicas al cristianismo y sus derivaciones. El principal artífice de la teología cristiana en Occidente fue Agustín de Hipona (entre otros filósofos y teólogos llamados doctores de la iglesia), el pensador más importante que se encargó de construir un sistema filosófico y ético para el cristianismo. Agustín de Hipona concluyó que el fin del Estado es servir a Dios. El cristianismo, sin embargo, tuvo una aportación trascendental al formar una escala de normas morales que ha perdurado en Occidente y arrojó como uno de sus resultados evolutivos al Renacimiento. En él las ideas sobre la desigualdad de los hombres y su destino inevitable dada la pertenencia a una cuna en especial (ser señor feudal o uno de sus ciervos, por ejemplo) tomaron un nuevo cauce. Las ideas cristianas fueron contrapuestas a la magia y la alquimia. El universo se explicaba entonces con ejes astrológicos y metafísicos. Fue durante el Renacimiento que se renovó el interés por el pasado grecorromano clásico, tanto en el arte, como en otras ramas del pensamiento.

En 1532, con la publicación de la obra *El príncipe* que describe el método por el cual un gobernante puede adquirir y mantener el poder político, Maquivelo dió luz a la teoría política en occidente. Aunque habla de "feudos", "reinos" e "imperios" (todas ellas organizaciones políticas de distintos tamaños y características), menciona la palabra Estado al principio de esta obra⁶. El teórico florentino visualizó una nueva institución política, históricamente independiente de la religión católica y de la Iglesia que surgió de la idea de la unificación italiana en un solo Estado.

En 1690 John Locke, filósofo inglés fundador de la escuela del empirismo, publicó su *Ensayo sobre un gobierno civil*, trabajo en el que Dios ocupaba aún el papel insustituible de juez supremo. Para él, el Estado "...viene a disponer de poder para fijar el castigo que habrá de aplicarse a las distintas transgresiones, según crea que lo merecen, cometidas por los miembros de esa sociedad . Este es el poder de hacer las leyes. Dispone también del poder de castigar cualquier daño hecho a uno de sus miembros por alguien que no lo es. Eso constituye el poder de la paz y la guerra" ⁷. En esta definición, el hombre que forma parte de la sociedad renuncia a su poder natural. Es decir, cede el empleo de su propia fuerza en favor del Estado para la ejecución de las sentencias de éste. De tal manera que él saca a los hombres de un *estado de naturaleza* (una situación de carencia absoluta de autoridad) y los coloca dentro de una sociedad civil en la que hay un juez con autoridad para decidir todas las disputas y reparar todos los daños posibles a cualquiera de sus miembros.

Locke expuso así un ideal de Estado bueno pero incompleto que se constituye en el momento en que se reúne "...una sociedad política cualquiera de hombres libres capaces de formar mayoría para unirse e integrarse dentro de semejante sociedad. Y eso, y solamente eso, es lo que dio o podría dar principio a un gobierno legítimo."⁸ Como se puede ver, para Locke, la relación entre Estado, en tanto organización política, y gobierno como una condición *sine qua non* es incuestionable. Locke presenta la idea del consenso necesario y justifica al régimen de la corona inglesa al exponer que "...todas las monarquías pequeñas (...) en sus primeros tiempos, fueron generalmente electivas, al menos en el momento de adoptar una forma de gobierno"⁹. En esta oración se hace evidente la postura de Locke como hombre influenciado por sus intereses individuales más que como teórico político. Por otra parte, Locke acota no referirse a ninguna forma concreta de gobierno al definir al Estado.

En 1762 Jean Jacques Rousseau concluye *El contrato social*, obra que marcó de manera definitiva al período ilustracionista. En esta obra, precedida por su

Discurso sobre el origen de la desigualdad entre los hombres (1755), Rousseau presenta la teoría de que cada individuo de una sociedad pone su persona y poder a la dirección de una voluntad general¹⁰, así

"...de este acto de asociación se produce, en lugar de la persona particular de cada contratante, un cuerpo moral y colectivo compuesto por tantos miembros como votos tiene la asamblea, el cual recibe por este mismo acto su unidad, su yo común, su vida y su voluntad. Esta persona pública, que se constituye mediante la unión de todas las restantes, se llamaba en otro tiempo Ciudad Estado, y ahora toma el nombre de república o cuerpo político, que sus miembros denominan Estado; cuando es pasivo, soberano cuando es activo y poder, al compararlo con sus semejantes. En cuanto a los asociados, toman colectivamente el nombre de pueblo, y se llaman más en concreto ciudadanos, en tanto que son partícipes de la autoridad soberana, y súbditos, en cuanto están sometidos a las leyes del Estado"¹¹.

Para Rousseau las convenciones entre los hombres son la única vía de legitimidad dado que originalmente ningún individuo tiene autoridad natural sobre sus semejantes y la naturaleza no produce ningún derecho. Cabe señalar que no considera a la vida dentro del contrato social como lo mejor o único, sino sólo como una opción. Para él, el contrato social tiene ventajas y desventajas pues en él el hombre pierde su libertad natural a la vez que gana libertad civil y la propiedad privada es todo lo que posee¹².

En el año de 1651 aparece al público *El Leviatán* de Thomas Hobbes que explica al Estado como una cohesión de individuos que pactan en una persona; que autorizan y transfieren a un hombre o asamblea el derecho de gobernar a condición de que los demás hagan lo mismo; "...la multitud así unida se denomina Estado"¹³ que se convierte en el "...objeto que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y defensa común"¹⁴. Para

Hobbes y sus contemporáneos, el cuestionamiento del orden establecido y el surgimiento de la ciencia como su resultado lógico se gestaban al concluir el Renacimiento. Fue con la Ilustración y la Revolución Francesa, una de sus consecuencias, que en 1789 el pensamiento político moderno tuvo su momento cumbre al derrocar a la monarquía para instituir una República bajo los ideales humanistas de *libertad, igualdad y fraternidad*.

El Estado con origen y explicación divina encuentra su máxima expresión en Hegel. Una vez más, el Estado como un hecho social buscó su razón de ser en torno a una forma divina, la del espíritu, (*Geist*)¹⁵; de esa forma la filosofía encontró una justificación para el poder. Pocos teóricos han causado tanta controversia como él, un intelectual al servicio del gobierno prusiano, que lo hizo su máxima figura filosófica. Este hecho, además del halo de complejidad que rodeaba todas sus disertaciones hicieron del hegelianismo una de las corrientes más socorridas para justificar diversas posturas políticas. A continuación se presenta una serie de oraciones que aparecen en *La razón en la historia*:

*"...El fin de toda educación es que el individuo deje de ser algo puramente subjetivo y se objeive en el Estado; todo cuanto es el hombre, se lo debe a él: en él reside su ser; todo su valor, toda su realidad espiritual, no los tiene sino por el Estado; de este modo es el hombre conciencia, así participa en las costumbres, en las leyes, en la vida ética y estatal; porque la verdad es la unidad de la voluntad subjetiva y la voluntad general; y en el Estado, lo universal se expresa en las leyes, en determinaciones racionales y universales ... El Estado es, pues, la forma histórica específica en la que la libertad adquiere existencia objetiva y goza de objetividad; porque la ley es la objetividad del espíritu y la voluntad es su verdad; sólo la voluntad que obedece a la ley es libre, porque se obedece a sí misma, permanece en sí."*¹⁶

Karl Popper recogió algunas otras afirmaciones interesantes de Hegel acerca del mismo tema:

"...El Estado es la Divina Idea tal como existe sobre la tierra... por consiguiente, debemos adorar al Estado en su carácter de manifestación de la Divinidad sobre la tierra y considerar que, si es difícil comprender la naturaleza, es infinitamente más arduo captar la esencia del Estado... El Estado es la marcha de Dios a través del mundo... El Estado debe ser comprendido como un organismo... La conciencia y el pensamiento son atributos esenciales del Estado completo. El Estado es real, y ... la verdadera realidad es necesaria. Lo que es real es eternamente necesario... El Estado... existe por y para sí mismo... El Estado es lo que existe realmente, es la vida moral materializada."¹⁷

Algo evidente en estos pensamientos es la maestría con que Hegel usa la pluma para decir lo mismo una cosa u otra. Pero, no se le debe juzgar sólo por los aspectos de forma o por la belleza de sus sentencias, Hegel también tuvo anotaciones sumamente acertadas sobre el Estado y su naturaleza, que darían, sobre todo a los juristas, bases muy sólidas en la conformación de una teoría del Estado. De esta manera, Hegel afirmó categóricamente que el Estado no es un medio, sino un fin; tampoco es una institución utilitaria que administra servicios públicos, ello corresponde al gobierno quien deriva de la sociedad civil para ponerse por encima de ella; el Estado es un ideal racional de desarrollo, la culminación de la acción moral.

Después de haber visto esta selección de pensamientos es fácil ver como Hegel era un intelectual al servicio del poder. Podía ir de un extremo a otro en la visión del Estado como algo emanante de Dios y que se antepone a cualquier individualidad, como una realidad objetiva, y como una suma de elementos. Desde luego, una postura de justificación del Estado prusiano de esta naturaleza produjo reacciones opuestas igualmente radicales, representadas en Marx y Engels.

Como máximo exponente del idealismo alemán, Hegel fue un justificador genial del orden establecido, mezclando la teoría social con cuestiones metafísicas dentro de su sistema filosófico. En ese sentido, Hegel también significó una fuente de inspiración para Marx, quien lo refutó con su propio sistema dialéctico. De esa manera Marx, a través del materialismo histórico, concibe al término Estado como una organización jurídico-política impuesta por las clases poseedoras de los medios de producción para mantener bajo su dominio a las clases desposeídas. Consecuentemente, la doctrina que iniciaron Marx y Engels a este respecto sostiene la injustificación del Estado capitalista; las organizaciones políticas dentro de las cuales ha vivido la humanidad deben desaparecer para ser substituidas por la organización socialista, que es para ellos el verdadero mundo de la libertad.

De acuerdo con el maestro De la Cueva, Marx pondera los aspectos económicos en términos de lucha de clases antes de pensar en una institución consensual que permita a sus individuos organizarse para el bien de todos¹⁸. Éstos pensamientos sirvieron como fundamento para la transformación de las ideas políticas y económicas del siglo XIX, marcado por la industrialización europea y la competencia económica de sociedades polarizadas en términos económicos al abrir marcadas brechas entre los diferentes estratos, en gran parte debido a la influencia de las ideas de los pensadores ilustrados (ahora llamados liberales) como Adam Smith que argumentó ampliamente la no intervención de los aparatos estatales en la economía.

De manera genérica, el maestro De la Cueva define al Estado moderno como "... la organización política puesta al servicio de la libertad política y de la igualdad humana ... una democracia individualista y liberal..." con un principio organizador que yace en la división de poderes. Para él, el Estado moderno es nacional, soberano, centralizador e incluye la idea de libertad.

Hasta aquí, se puede concluir que la idea de Estado corresponde específicamente al contexto en el cual se desarrolle su concepción, por lo que, como categoría teórica y filosófica tiene mutaciones en acorde con los momentos de tiempo y espacio en que es materia de estudio. No obstante, se pueden mencionar diversos elementos que son comunes a la mayoría de los estados que han existido (*grosso modo*) en los últimos dos siglos:

- Delimitación geográfica o territorio. Esto es, el espacio en que se encuentra físicamente un Estado y en donde habita la mayoría de su población.
- Población. Es el conjunto de individuos que pertenecen al Estado, ya sea que se encuentren dentro de su límite territorial o en el de otros estados.
- Constitución o Ley Fundamental. Se trata del instrumento legal que da vida al Estado y en ella se encuentra plasmado su espíritu. Es la Ley de la que emanan todas las demás.
- Gobierno. Es la suma de las instituciones que trabajan para dar orden al Estado; dentro de él se concentran las funciones del ejercicio legítimo de la fuerza física y la defensa de los ciudadanos y sus derechos. Este apartado se analizará con detalle más adelante.

1.1.2. ESTADO CONTEMPORÁNEO

Aún en el siglo XX, los hombres no han dejado de tener necesidad de los dioses y de los mitos que los engendran. Precisamente el Estado va a satisfacer su espera. Ellos ven en él, en el poder en el Estado puro en sí, liberado de las servidumbres de la condición humana y elevado por el fetichismo de los gobernados hasta el empero de los poderes míticos

George Burdeau en *Tratado de Ciencia Política*¹⁹

En 1870 el Estado-nación había triunfado en todas partes de occidente, ese mismo Estado-nación que Bodin concebió hace 300 años²⁰. En el presente, como dice Anthony Giddens, no hay ninguna parte de la Tierra que no forme parte de un Estado-nación²¹. Ya a mediados del siglo XIX las teorías constitucionalistas sobre los poderes que actuaban dentro de un Estado y quedaban representados en una ley fundamental o carta magna cobraron auge. El ejemplo más claro es Ferdinand Lassalle para quien las sociedades evolucionan conforme su legalidad es más apegada a su realidad²². A principios del Siglo XX, las ideas sobre el Estado cambian de rumbo de uno estrictamente constitucional hacia uno de tipo social. Ahora, el Estado necesita intervenir en todo para mantener su legitimidad al interior y en el plano internacional.

El replanteamiento de las ciencias y sus métodos no estuvo aparte de las ciencias sociales. Por lo contrario, es también a principios del siglo XX cuando aparece *Economía y Sociedad* de Max Weber con un enfoque racional, que persigue la idea de la objetividad en su aprehension. Para él, el Estado occidental es racional, se fundamenta en la burocracia profesional y en el derecho racional, así "...*Estado es aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio (...) reclama para sí (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima*" y después acota "...*es una relación de dominio de hombres sobre hombres basada en el medio de la coacción legítima (es decir: considerada legítima)*"²³. Para Weber el Estado es una comunidad y no el aparato que se apropia para sí el ejercicio de la acción física. Esta mala interpretación suele darse con mucha frecuencia y puede llevar a la trampa de confundir la categoría de Estado con la de gobierno; es decir, al todo con una de sus partes.

En el siglo XIX, conforme las ideas smithianas y de los benthamistas se apoderaban del parlamento inglés, el Estado se comenzó a pensar como un Estado policía, que sólo debía de proteger la propiedad y cuyo gobierno era meramente un factor de estabilidad. Las ideas del liberalismo favorecían la industrialización *per se* y la libre empresa como motor de la vida imprimiendo

fuerentes cambios de orden social en todo el mundo, incluyendo a México. De esta manera, se hacia cada vez más necesario un replanteamiento del Estado y de su funcionamiento para no dejar la economía y la vida de los individuos a la suerte del mercado. El Estado decimonónico debía obedecer el principio del *laissez faire*, aunque en todos los países se establecieron medidas arancelarias destinadas a defender ramas de las producciones nacionales específicas de la competencia exterior. Es decir, había una intervención económica de restricciones a favor de los productores nacionales pero que no tenía como valor prioritario la defensa de los intereses de toda la población.

Durante el siglo XX, igual que en los siglos precedentes, existió un modelo ideal de organización política: el Estado social, con fundamento en el bienestar de la población. De hecho, ya desde el último tercio del siglo XIX se desarrolló en los países más adelantados una política social cuyo objetivo inmediato era remediar las pésimas condiciones vitales de los estratos más desamparados y menesterosos de la población. Se trataba, así, de una política sectorial no tanto destinada a transformar la estructura social, sino de remediar algunos de sus peores defectos; no precedía, seguía a los acontecimientos. La actual política social de los países industrializados y post-industrializados, en cambio, extiende sus efectos no solamente a aspectos parciales de las condiciones de vida de las clases obreras, cuyo porcentaje sobre el total de la población tiende a disminuir, sino también a las clases medias, de proporción en aumento. Las medidas no se limitan a aliviar la menesterosidad económica, también se extienden a otros rubros como promoción del bienestar general, cultura, esparcimiento, educación, defensa del ambiente, promoción de regiones atrasadas, etc.²⁴

1.1.2.1. ESTADO SOCIAL

En la primera mitad del siglo XX nace el concepto del *Welfare State*, Estado de bienestar o social, referido a un aspecto de su acción, no exclusiva de nuestro

tiempo (el Estado de la época absolutista tardía fue también etiquetado como de bienestar). Al hablar de Estado social se hace referencia a los aspectos totales de una configuración estatal típica de nuestra época; aquel que se concibe como responsable de lograr una vida decorosa para todos individuos; con una multiplicidad de funciones. Diversas condiciones posibilitaron el desarrollo de sus nuevas funciones pues no es socialista, ni capitalista en el sentido clásico de los conceptos, y el cual corresponde a una etapa de neocapitalismo son: por un lado, el reto histórico, a la necesidad de resolver problemas agobiantes casi imposibles dentro de la estructura del Estado liberal y de la sociedad del *Hochkapitalismus* y, por el otro lado, las posibilidades ofrecidas por el desarrollo cultural y tecnológico de la época industrial²⁵.

Para la consecución de los nuevos objetivos estatales sirvieron diversas herramientas: en primer término, la teoría económica formulada por Keynes a principios de los 1930 y según la cual era posible (a la par de necesario) llegar por métodos democráticos y sin alterar fundamentalmente la economía capitalista, a la cancelación del paro mediante un aumento de la capacidad adquisitiva de las masas²⁶. Este operaría, a su vez como causa para el crecimiento de la producción y, por consiguiente, de la oferta de empleo, fines que se lograrían mediante una orientación y control del proceso económico por parte del Estado, pero manteniendo la propiedad privada de los medios de producción. A finales del siglo XX se ha sumado el desarrollo de la ciencia actual y su transformación en técnica, para su aplicabilidad a los problemas prácticos y, concretamente, la capacidad de la teoría económica para transformarse en política económica con un sólido instrumental técnico y cuyos efectos sobre la estructura social son inmediatos²⁷.

La visión del Estado social es más amplia si se la compara con las formas anteriores; su visión es obligadamente integral. A partir de entonces, la seguridad jurídica y la igualdad ante la ley han de ser complementadas con la garantía de condiciones vitales mínimas y con una corrección de las desigualdades económico-sociales²⁸. Desde este momento, el Estado está vinculado

irreversiblemente con el flujo de los grandes grupos de intereses o de las grandes organizaciones destinadas a la defensa de intereses parciales o sectoriales en el sistema político, entre las que se encuentran toda clase de actores como partidos políticos; organismos civiles; agrupaciones religiosas, patronales y obreras.

Algunas diferencias importantes de señalar son: mientras el Estado tradicional se sustentaba en la llamada justicia conmutativa, el social lo hace en la justicia distributiva; mientras el primero asigna sólo derechos, el segundo distribuye bienes jurídicos de contenido material; en tanto aquel era fundamentalmente legislador, éste es gestor. En resumen, mientras que el uno se limitaba a asegurar la justicia legal formal, el otro se extiende a la justicia material.²⁹

Una de las características que permiten encarnar el ideal del Estado social, es su transformación en empresario, ya sea mediante la estatalización de las empresas, participando con el capital privado en proyectos mixtos, o solamente poseyéndolas. De este modo, el Estado social organiza y redistribuye los bienes y servicios de manera estratégica. Se ha de entender como "... un sistema democráticamente articulado, es decir, como un sistema en el que la sociedad no sólo participa pasivamente como receptora de bienes y servicios, sino que, a través de sus organizaciones, toma parte activa tanto en la formulación de la voluntad general del Estado, como en la formulación de las políticas distributivas y de otras prestaciones estatales".³⁰

1.1.2.2. ESTADO MANAGER

Cada nuevo tipo de Estado o de orden político suele adoptar o aportar un principio de legitimidad específico, en el caso del Estado manager, este principio de legitimidad está ligado directamente por el *desempeño*³¹, la funcionalidad o la eficacia de su gestión. Este nuevo principio coexiste con otros elementos, entre ellos el de la legitimidad democrática. La cuota de legitimidad que da la eficacia

podría incluirse dentro de la legitimidad racional que propone Max Weber. Es decir, no solo entendida como racionalidad jurídica, sino también como capacidad técnica de la burocracia para lograr los objetivos planteados por el gobierno. De acuerdo con García-Pelayo, existen cuatro aspectos básicos del Estado manager:

- a) *La selección y jerarquización de objetivos ha de tener en cuenta no solo los distintos valores e intereses en juego, sino también su interacción, es decir, ha de determinarse en qué medida una decisión considerada como funcional desde el punto de vista social puede ser disfuncional desde el punto de vista económico o político.*
- b) *Las políticas estatales son actualizadas en parte por su propio aparato, pero también en parte decisiva por organizaciones extraestatales.*
- c) *La racionalidad política, la racionalidad administrativa y la racionalidad económico-social son términos interactuantes.*
- d) *La planificación ha de ser generalizada... extendida a una multiplicidad de aspectos.*³²

Es decir, el concepto de Estado manager es holista, incluye a los actores sociales y plantea la viabilidad de las decisiones. En este sentido, se vincula estrechamente con una de las visiones más recientes sobre la organización del Estado, la llamada *tercera vía*.

1.1.2.2. TERCERA VÍA

Como lo apunta el profesor Jürgen Kocka, si bien el conflicto de movimientos, ideologías y bloques, se cobró muchas víctimas y causó graves daños, también favoreció finalmente a las democracias parlamentarias y las sociedades relativamente abiertas de Occidente, al ayudarlas a encontrar su identidad, fortaleciendo su dinamismo interno y fomentando su productividad, tanto

económica como política y cultural. Esto se refiere al gran derrumbe que se produjo entre 1989 y 1991, lo que Fukuyama interpretó como *El fin de la historia*.³³

El concepto tercera vía no es nuevo, en la década de 1970 a 1980 era el nombre que se le daba al modelo de organización política sueca³⁴. No obstante, resurge de los debates de dos grandes corrientes políticas (capitalismo y socialismo) y en Inglaterra primero y después en Alemania, tras la consumación del periodo de la Guerra Fría. Se trata de una nueva propuesta de renovación de los paradigmas viejos y obsoletos de la democracia social que toma en cuenta las críticas de sus opositores, los neoliberales. Recientemente, los Estados Unidos junto con Italia, entre otros, se han manifestado también, al menos en un nivel discursivo, como Estados de tercera vía³⁵. En otras palabras, el término tercera vía se convierte en un nombre genérico para la política progresiva en la era presente, la de la información.

Durante los últimos veinte años, prevalece un complicado cambio de valores políticos en Europa que no corresponde a visiones de clases ni de izquierda o derecha. Ahora, los partidos políticos europeos ya no cuentan con votos de "bloque de clase"; ya que no pueden depender de las identidades y simpatías partidarias establecidas antaño y deben buscar nuevas fuentes de legitimidad en un ambiente social y cultural mucho más diverso³⁶. De esta manera, tercera vía se refiere al encuadre mental del quehacer político pujante por adaptarse a la democracia social, a un mundo de cambios fundamentales en las últimas dos décadas.

En la idea de la tercera vía, según su instrumentador inglés, Anthony Blair, el Estado ya no es intervencionista ni liberal. Para poder mantener su legitimidad en una actualidad rica en diferentes pensamientos y posturas políticas, el Estado de la tercera vía es necesariamente conciliador de los intereses de todos los puntos ideológicos. Así, las diversas teorías sobre justicia social están vinculadas de manera estrecha con los principios que debe de seguir un Estado. Aunque,

apelando a la objetividad, el reto para los gobiernos en los Estados de tercera vía es lograr la armonía entre empresa y justicia social de manera tan efectiva como sus proclamadores lo hacen en la retórica³⁷.

Es de suma importancia señalar que actualmente, como sucede en la Unión Europea (unión de estados), ya no existe la discusión sobre si el Estado debe o no intervenir en la vida económica y en la actuación de los mercados a través del gasto social sino en qué debe medida hacerlo para que su desempeño sea óptimo en función del bienestar de su máximo recurso: la población. No obstante todas las bondades que ofrece este modelo como una fórmula para los problemas propios de los estados contemporáneos, desde la teoría debe de verse como un ideal, pues hasta este momento se trata de una experiencia relativamente nueva en un contexto cambiante y, por ello, dentro de una realidad difícil de controlar.

En este nuevo paradigma, el Estado no reemplaza a la sociedad civil, sino se complementa con ésta, para ello necesita una gran dosis de pragmatismo. Aquí, las nuevas tecnologías deben representar una oportunidad y no una amenaza, debe de haber un revisionismo permanente; una búsqueda de mejores medios para cumplir los objetivos del Estado; una clara visión de los cambios presentes en las sociedades industriales desarrolladas y en todo el orbe; y por último una responsabilidad compartida Estado-sociedad.³⁸

El Estado actual es un ente en permanente transición y por ello, perfectible. La realidad cambiante del presente implica un eclecticismo sin prejuicios que facilite su acción para dar a la sociedad el orden que ésta es incapaz de darse por sí misma y que permita la consecución de los objetivos estatales en función del bien común.

Para estudiar la Evolución sobre la idea de Estado en el Siglo XX, es útil comentar de manera breve cinco momentos históricos útiles para dar un marco de referencia:

- Primera Guerra Mundial
- Revolución rusa
- Colapso financiero de 1929
- Segunda Guerra Mundial
- Caída del Muro de Berlín

Primera Guerra Mundial

En 1914 Europa estaba dividida en dos facciones: los Poderes Centrales (Alemania, Austria y Turquía) y los Aliados (Francia, Gran Bretaña, Rusia, Italia, además de Japón). En 1917 Estados Unidos intervino bélicamente a favor de los últimos. Se trató de un conflicto que creció desmesuradamente y estalló en un contexto de paz armada; permitió un reacomodo de los poderes y los territorios en Europa; a la par de que forzar la disolución del Imperio Austro-Húngaro, Ruso y Otomano. Este conflicto culminó con los Tratados de Versalles. A partir de ese momento Inglaterra, Estados Unidos e Italia serían las nuevas potencias y se plantea por primera vez un órgano supranacional para dirimir conflictos entre Estados-nación: la Corte Permanente de Justicia Internacional.

Revolución rusa

Fue un proceso armado que destituyó del poder a la monarquía de los Zares que enfrentaban un problema de legitimidad ante sus poblaciones y una ruptura económica; al mismo tiempo llevó a los bolcheviques al poder. Esta revolución instauró un modelo por más de 7 décadas con una economía planificada, se encargaba de todas las fases económicas y su racionalización; dirigía la vida cultural y la reproducción social de la población; ostentaba una estructura vertical del aparato burocrático bajo la dirección de un único partido. El Estado ruso es un modelo de estudio importante porque materializa parcialmente los ideales planteados por Marx un siglo antes.

Colapso financiero de 1929

En 1929 el sistema financiero norteamericano sufrió un desastre que precipitó la economía mundial. El origen fue una serie de caídas de la bolsa de Nueva York debidas a la especulación excesiva, las alianzas entre grandes empresas con fines monopólicos, el gran endeudamiento y falta de liquidez de los bancos. Un nuevo replanteamiento del Estado se hizo necesario. De 1933 a 1939, Franklin D. Roosevelt instrumentó un plan denominado *New Deal* o Nuevo Pacto que consistía en una serie de reformas a la industria, agricultura, finanzas, obras hidroeléctricas, dotación de casas habitación entre otras. El gran beneficio fue, además de lo que materializaban los programas, el empleo de miles de personas, la consecuente reactivación de la economía a través del mantenimiento del consumo, y con ello una re-legitimación del Estado. La crisis de 1929 es el hecho histórico más importante para la definición del Estado social y la posterior aplicación de las teorías keynesianas sobre la intervención en las economías nacionales.

Segunda Guerra Mundial

La conclusión de la Segunda Guerra Mundial (1945) permitió una nueva definición de la geografía política del globo que se dividió en dos grandes bloques con diferencias ideológicas en el fondo y económicas en la superficie: Oriente y Occidente. Después de la devastación producida por las guerras mundiales inspiradas en sentimientos nacionalistas, surgieron las teorías internacionalistas como la de Hans Kelsen quien defendió la idea del Estado como un orden legal centralizado sin mayor soberanía que la propia, es decir, que no podía definirse exclusivamente a partir de su propia existencia, sino de un contexto de interacción con el mundo.³⁹

La reorganización territorial trajo como consecuencia un nuevo debate sobre el estado de naturaleza hobbesiano en el plano internacional y el establecimiento de la Organización de las Naciones Unidas en octubre de 1945 con el propósito de mantener la paz y la seguridad internacional. El fenómeno de la Guerra Fría

comenzó en 1947 con la ayuda que daba el plan Marshal a los países de Europa occidental bajo la influencia norteamericana y la instalación de regímenes socialistas en Europa oriental. La Guerra Fría terminó en la segunda mitad de la década de los 1980 durante el gobierno de Mikhail S. Gorbachev en la URSS (Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas) quien comenzó los esfuerzos por democratizarla y desarticular la estructura totalitaria. En 1989-1990 Gorbachev consintió la caída del bloque socialista. Luego vino la llegada al poder de gobiernos democráticos en Polonia, Hungría y Checoslovaquia además de la reunificación Alemana bajo los auspicios de la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte). Posteriormente 15 países, incluyendo a Rusia, se independizaron de la URSS en 1991.

Caída del muro de Berlín

Tras la Segunda Guerra Mundial, Alemania se dividió en dos: la República Federal Alemana y la República Democrática Alemana con la abierta influencia política y económica de la Unión Soviética y los Estados Unidos respectivamente. El muro de Berlín sirvió como barrera física entre las dos Alemanias de 1961 hasta 1989 cuando fue derrumbado. Este hecho es particularmente importante para la concepción del Estado contemporáneo. Gracias a este fenómeno, se puede observar la toma del gobierno democrático en una nación que manifiesta su necesidad de unión en un sistema democrático. No se debe entender llanamente como una victoria del capitalismo, sino como una unión en la que el gobierno vela por el bienestar de toda su población con una visión social⁴⁰ y de reconstrucción en aquellas áreas con mayor detrimento; esas áreas que el modelo socialista agotó consigo.

En el siglo XX, por momentos pareció que existiría una alternativa realista de modernización viable y sostenible a largo plazo, distinta del capitalismo. El derrumbe del socialismo realmente existente reveló la falsedad de esta ilusión. Se figuró posible, al menos hasta los años setenta, un camino alternativo de "capitalismo organizado", dirigido por un gobierno capaz de domesticar y dominar la salvaje "mano invisible" de los mercados, mediante un control activo, colectivo

y, en lo posible, sobre bases democráticas (a través de la organización del Estado y de la sociedad).⁴¹ Se puede finalizar este apartado con una acertada afirmación de Perri 6, con motivo del cambio numerológico de la Era Cristiana 1999-2000:

*Es difícilmente sostenible la afirmación de que el 'contrato social' que mantiene en pie al Estado nacional será revocado definitivamente en el Siglo XXI, pues hemos visto que los estados nacionales tuvieron que asumir otras funciones reguladoras en el mismo periodo en que la globalización alcanzó una importancia decisiva. Podemos partir de la base de que se producirán acciones conjuntas de tipo regulativo todavía mayores. En los temas relacionados con la protección de datos, la política de salud y seguridad, la protección ambiental o los estándares alimentarios hay ya una coordinación extensa por sobre fronteras. La globalización no conllevará la extinción del Estado nacional, como tampoco el capitalismo del XIX o el socialismo del siglo XX.*⁴²

1.2. GOBIERNO

1.2.1. ASPECTOS GENERALES

En la actualidad el concepto de gobierno se asocia directamente con la noción de Estado y aunque no ha sido objeto de estudios tan extensivos como éste, tiene no menos relevancia. De manera genérica se puede afirmar que el gobierno es el conjunto de las personas que ejercen el poder político, o sea que determinan la orientación política de una sociedad específica en la que se identifican dos grupos principales: "gobernantes", entendidos como el conjunto de las personas que dirigen el Estado y "gobernados", el grupo de personas que están sujetas al poder.⁴³ La supremacía del gobierno sobre los demás centros que operan en el seno de la sociedad está garantizada por la tendencia a monopolizar el uso de la fuerza.

La palabra griega *kubernao*, de la cual derivan gobierno y gobernar, significa dirigir con un timón. La primera referencia que se tiene en el idioma inglés de su utilización se remonta al año 1566, cuando J. Alday la utiliza como sinónimo de *conducción* en su obra *Boaystuaus Theat World*⁴⁴.

El significado que adquiere la palabra gobierno cambia de acuerdo con el ámbito en el que se utilice (legal, político, sociológico, histórico, etc.) y al contexto espacial y temporal al que se refiera. Así, su significado en las lenguas romances o derivadas del latín (francés, español, italiano y portugués) es diferente de aquel dado al vocablo *government* de los países anglosajones. En este último caso significa, *grosso modo*, lo que en Europa Continental se designa con la expresión *régimen político*, y que tiene, una acepción mucho más extensa que el término gobierno al abarcar las cámaras del congreso, la policía, el poder judicial, etc. En cambio, para indicar lo que se designa con la palabra gobierno en el idioma inglés, se aplican los términos *cabinet* en Inglaterra y *administration* en Estados Unidos⁴⁵, los cuales se remiten a la rama ejecutiva.

A lo largo de toda la evolución histórica de la humanidad y, en especial, a partir del desarrollo de la civilización, se puede encontrar alguna forma de gobierno en todas las sociedades, que se entiende como la entidad que usa el poder (con un grado relativo de autonomía respecto de los distintos grupos sociales) y con la encomienda específica de llevar a cabo la integración y organización de la sociedad para su defensa de los grupos externos.⁴⁶

Entre los pueblos primitivos, los sistemas de control social eran rudimentarios; surgían directamente de las ideas del bien y el mal comunes de los miembros de un grupo social y se imponían a los individuos principalmente a través de la presión del grupo. En los Estados-nación actuales, los gobiernos asumen formas institucionales; descansan sobre bases legales definidas, imponen castigos a los

que violan la ley y emplean la fuerza para consolidarse y desempeñar sus funciones.⁴⁷

Las exigencias de salvaguarda de la paz interna, del mantenimiento de un orden asociativo, de la contención de las tendencias de desagregación, conforman la base de una gama muy variada de contenidos específicos de la actividad de gobierno, que contemplan desde el aspecto *negativo* de las acciones de policía y el aspecto *positivo* de la previsión y provisión del moderno *Estado de bienestar*.⁴⁸

Las tareas que tiene encomendadas, además de la defensa del grupo al que pertenecen pueden variar de acuerdo al contexto. Para poder cumplir con las funciones que le encomienda la sociedad a la que pertenece, es necesario que monopolice el uso de la fuerza. El concepto de gobierno está sujeto a idealizaciones. A éste respecto, Rousseau da luz a la teoría al afirmar que depende de las condiciones del Estado -- la formación política -- que se trata de un cuerpo intermedio entre los súbditos y el soberano⁴⁹.

Aristóteles, como filósofo que se desarrolló en la antigua Grecia (que es junto con Roma los orígenes del pensamiento occidental) establece las líneas para un concepto de *buen gobierno*:

*"...los gobiernos que velan por el interés general se basan en principios de estricta justicia, y son genuinas sus formas, mientras los que sólo se preocupan de los intereses de los gobernantes son formas defectuosas y pervertidas, porque son despóticos, y el Estado tiene que ser colectividad de hombres libres (...) las buenas formas de gobierno son aquellas en que uno, unos cuantos o muchos, administran con la vista en el interés común"*⁶⁰

El que un gobierno funcione depende de una combinación entre consenso y coerción. Aún en los gobiernos primitivos, en los que las funciones gubernamentales estaban fusionadas en la figura de un sacerdote-rey; existía

(aunque en menor grado) la voluntad de los gobernados en la toma de decisiones. La principal diferencia entre los gobiernos primitivos con respecto a los recientes, es que los primeros no tenían escritura, moneda ni instituciones administrativas.

Antes de que el Imperio Romano degenerara en una tiranía y se colapsara, la ley romana, en problemas con el cristianismo, fue la primera de la historia en declarar el principio de separación de la Iglesia y el gobierno. Por ello, en la Europa medieval y renacentista, los gobiernos nacionales coexistieron con los gobiernos religiosos, a los que en muchos aspectos estaban subordinados a estos últimos.⁵¹

Tras exponer lo anterior, se puede concluir que: el gobierno es el conjunto de los órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder y constituye un aspecto intrínseco del Estado. La cantidad de personas que lo conformen no lo hacen necesariamente bueno o malo; lo importante es que sean encauzados hacia la procuración del bien común; es una organización que media entre los gobernantes y los gobernados; es una constante en todas las sociedades de las que existen registros; su conformación varía de acuerdo al momento histórico y al enfoque teórico con que se le aprehenda.

1.2.2. GOBIERNO CONTEMPORÁNEO

La Estado-nación se convirtió en una forma definitiva de organización en el siglo XVI. La voluntad del monarca reinante, en teoría y a menudo en la práctica, era ilimitada. Con el tiempo, sin embargo, la demanda de la burguesía de un gobierno constitucional y representativo se hizo sentir, y los poderes ilimitados de los monarcas empezaron a ponerse en duda. En 1688, la Revolución Gloriosa de Inglaterra restringió tales poderes y estableció la preeminencia del Parlamento (en el que se representaban sólo algunos intereses de la burguesía). Esta tendencia culminó en dos acontecimientos determinantes: la Guerra de Independencia estadounidense, que comenzó en 1775, y la Revolución Francesa, en 1789. Por lo

general, los historiadores marcan el origen del gobierno democrático moderno a partir de estos hechos.⁵²

El ámbito político contemporáneo tiene una amplia gama de variaciones en cuanto a las estructuras de las que se componen los sistemas políticos y las formas con las que éstas se relacionan entre sí. No obstante, en la actualidad también es posible aislar un elemento constante: el gobierno. En un sistema político actual pueden faltar elementos como los partidos, los parlamentos, las elecciones, los aparatos burocráticos desarrollados, pero no de una estructura de gobierno. Es precisamente esta constante la que se asocia, posteriormente, a una diversidad de estructuras concretas⁵³.

Las formas vivas de gobierno en el mundo son el parlamentario y el presidencialista. Del primero se presentan dos derivaciones que son el monárquico (con un rey) y el republicano (con un presidente). En el presente trabajo, se abordará al sistema presidencialista y no al parlamentario, con el fin de enmarcar al caso del gobierno mexicano y que se expone en el siguiente apartado. Generalmente, al gobierno presidencialista se le asocia con la división de poderes, aunque no son sinónimos un concepto del otro. La división de poderes hace del gobierno presidencialista un sistema democrático, al menos conceptualmente⁵⁴. Aunque el determinar si todos los gobiernos presidencialistas son o no democráticos tampoco es el fin de este trabajo.

En lo que los gobiernos presidencialistas y parlamentarios difieren, además de la separación de poderes, es en la separación de las instituciones. En tanto que en el sistema parlamentario existe una institución mayor llamada parlamento, que engloba otras dos instituciones y los hombres que las encarnan: el gobierno y la asamblea,⁵⁵ en el gobierno presidencialista las dos ramas del sistema político (gobierno y asamblea) y el aparato judicial están perfectamente delimitadas. El presidente es el ejecutivo, a la vez jefe de Estado y gobierno, que trabaja absolutamente separado de la asamblea. Se utiliza el término presidencialista

porque en este sistema las funciones de jefe del Estado y de jefe del gobierno están combinadas en la figura de un presidente.

Los términos "gobierno" y "ejecutivo", se utilizan, al menos actualmente, de manera indistinta. Sin embargo, tienen una carga semántica diferente que no debe perderse de vista porque permite aclarar algunos aspectos importantes del contenido de la dimensión de la política. Primero, de los dos términos, el segundo se sitúa en un nivel de abstracción inferior. "...El concepto de ejecutivo sugiere un modelo específico de gobierno. Más concretamente, un modelo en el cual los elementos de hecho y los elementos normativos se asocian estrechamente y el rasgo central es la subordinación del 'gobierno' a la ley"⁵⁶. Aquí, la actividad del ejecutivo es aquella que se deriva exclusivamente de la legislación.

Es importante señalar que la fuerza de un gobierno se funda en el consenso, que le da legitimidad (elemento indispensable en el gobierno democrático). Ningún gobierno podrá subsistir si está constreñido a imponerse siempre por el uso de la fuerza.⁵⁷ En el Estado contemporáneo, el consenso es mayor que la coerción, al menos en el plano ideal.

Los cambios en el ámbito político de la sociedad industrial produjeron cambios importantes en las funciones gubernamentales durante la segunda mitad del siglo XIX. La educación en masa encabezó la lista. La mayoría de los países europeos occidentales instituyeron la escolarización pública de carácter universal a nivel primaria en las décadas de 1870 y 1880, lo que se convirtió también en una forma de hacer ciudadanos leales a sus naciones.

Una segunda extensión de las funciones gubernamentales del siglo XIX comprendió el servicio militar en tiempos de paz (que encontró oposición solamente en Inglaterra). Los gobiernos también extendieron sus funciones de recolección y archivo de datos, reemplazando a los ministros religiosos. Los casamientos civiles (además de los religiosos cuando se deseara), el

levantamiento de censos, entre otras como la inspección de la fabricación de alimentos y la regulación de las jornadas laborales, el trabajo infantil y de las mujeres, fueron actividades que influyeron en la legitimidad de Estados europeos. Para finales del siglo XIX la mayoría de los gobiernos europeos se encargaban de la administración total o parcial de los ferrocarriles y los servicios telefónicos y postal.

El Gobierno ya era educador, colector de datos, reclutador militar, principal actor económico, y para 1880 entraba al terreno del bienestar social. Bismarck fue pionero en este sentido con tres leyes de seguridad social entre 1883 y 1889 que constituían esquemas (aunque rudimentarios) de protección contra enfermedades, accidentes y vejez. Le siguieron Austria y Escandinavia, en tanto que en Italia y Francia se establecieron programas más bien voluntarios. En 1911 la Gran Bretaña fue el primer país en instituir un seguro de desempleo a cargo del Estado.⁵⁸

Con el crecimiento de los estados y el desarrollo de las tecnologías, las funciones de los gobiernos se han vuelto más y más complejas y extensas. Bajo las monarquías absolutas, que fueron la forma dominante de gobierno en Europa durante los siglos XVI al XVIII, la tarea de coordinar la administración de los decretos reales se llevaba a cabo por quienes sabían escribir. La evolución de esta clase produjo a la burocracia que es central para el funcionamiento ordenado de los gobiernos modernos, sean estos constitucionales o totalitarios.

Durante el siglo XIX, los pensadores más liberales sostenían que el papel principal del gobierno en un sistema capitalista desarrollado era el de policía: preservar la ley y el orden, enaltecer la propiedad de la propiedad privada, y dar a los negocios tanta libertad como fuera posible. La gran depresión de la década de 1930 hizo evidente que el sistema *laissez-faire* no daba automáticamente la iniciativa necesaria a la innovación ni compartía el riesgo básico y necesario para el crecimiento económico.

Para el último cuarto del siglo XIX, el surgimiento de grandes *trusts* originó que la legislación en Estados Unidos (aunque no en Europa) restringiera las tendencias monopólicas de industrialización. A las funciones del gobierno, se añadía la de proteger económicamente a las empresas nacionales de la competencia exterior.

La misma depresión de 1930, además del soporte teórico keynesiano hicieron patente que es necesario mantener el pleno empleo por un largo periodo de tiempo si se desea tener un alto crecimiento como resultado. Así, se daría una nueva etapa del capitalismo con el surgimiento del sector público como garantizador de bienestar público económico (una función que jamás hubiera cabido en la imaginación de Smith). Esto es, la aceptación de la responsabilidad del curso de la economía en sí mismo.

El crecimiento del gobierno y el incremento de la gama de servicios que proporcionaba se proyectaron en una expansión de las burocracias estatales en todo el siglo XX. Durante los años 1970's y 1980's, las estructuras de gobierno crecieron considerablemente en términos absolutos y con respecto a la población⁵⁹. Incluso, aunque en las administraciones conservadoras, Reagan en los Estados Unidos y Thatcher en la Gran Bretaña, combatieron el "engordamiento" de los aparatos gubernamentales en el plano discursivo, en los hechos, estos siguieron creciendo y, de manera interesante, más en las ramas de atención social.

En las últimas dos décadas un gran número de países encaran el reto del rápido crecimiento de la economía internacional conjuntando las energías del sector privado (incluyendo al trabajo organizado) con el poder financiero y de negociación del Estado. En este rubro, las estructuras gubernamentales juegan un papel clave: legislan, dirimen conflictos, planean, administran y enlazan a los diversos sectores involucrados, además de compartir sus responsabilidades.⁶⁰

1.3. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Es necesario definir primero a la administración en general por ser la ciencia que permite el manejo de los elementos involucrados en la consecución de objetivos, sean los primeros recursos o procesos. De manera genérica, Kast y Rosensweig definen a la administración como "...la fuerza fundamental dentro de las organizaciones que coordina las actividades de los subsistemas y las relaciona con el medio externo. El estudio de la administración es relativamente nuevo en nuestra sociedad, surge principalmente a partir de la Revolución Industrial por el crecimiento en el tamaño y la complejidad de las empresas."⁶¹

El concepto que interesa aquí es el de la administración científica que recibió su impulso inicial con Frederick W. Taylor (1856-1915) para quien "...lo que constituye la administración científica no es sólo un elemento, sino más bien la combinación de todos ellos, y se puede resumir así: ciencia, en lugar de métodos empíricos. Armonía, no discordia. Cooperación, no individualismo. Producción al máximo en lugar de la producción restringida."⁶²

Posteriormente, los conceptos de Fayol, prominente industrial francés, que publicó *Administration Industrielle et Générale en 1916*, tuvieron gran impacto pues se hablaba de los cinco elementos desde entonces reconocidos por las escuelas en que se imparte administración: planeación, organización, ejecución, coordinación y control. A partir de esta teoría estructurada científicamente y sustentada en su propia experiencia como administrador de sus negocios, la administración se convertía en un cuerpo teórico más que en la pura utilización de técnicas para el incremento productivo.

En su obra *Metodología y Administración*, Carrillo Landeros defiende la visión de la administración como una ciencia al señalar que:

"... la *administración es una ciencia*, y en apoyo a tal afirmación, baste decir que puede prever los acontecimientos que se reproducen en su esfera de actividad, *es capaz de dirigir, en forma efectiva, las acciones de los individuos hacia el logro de los fines que persiguen*, y puede establecer leyes generales en cuanto a las relaciones que surgen entre los seres humanos, cuando forman parte de una organización formalmente estructurada."⁶³

El mismo Carrillo Landeros hace una clasificación de las ciencias dentro de las cuales se encuentra la administración:

Clasificación:

Ciencias formales

- *Lógica*
- *Matemática*
- *Etc.*

Ciencias fácticas

Ciencias Naturales

- *Astronomía*
- *Biología*
- *Botánica*
- *Física*
- *Geografía*
- *Geología*
- *Etc.*

Ciencias Sociales

- *Administración (pública y privada)*
- *Antropología*
- *Derecho*
- *Economía*
- *Historia*
- *Política*
- *Etc.*⁶⁴

Para definir a la administración pública, es preciso diferenciar entre la administración pública y la privada. Reyes Ponce hace una separación de ambas con un criterio complejo. Aclara primero que no se trata solamente de las técnicas para lograr la máxima eficiencia en un organismo público o uno privado, el problema real está en la pregunta sobre cuál es el criterio que permite distinguir si se trata de un órgano social de orden público o privado. Al respecto, apunta:

"...Tres criterios suelen proponerse dentro de la ciencia del Derecho para distinguir y diferenciar una función propia del derecho público y del privado.

- a) *La naturaleza del órgano. Una función social debe considerarse de orden público, cuando interviene en ella una autoridad soberana. La función privada será, por el contrario, aquella en que no existe intervención directa de una autoridad soberana, o bien, que tal intervención no se realiza precisamente bajo ese carácter, por lo tanto, ninguno de quienes intervienen en esa función ejerce 'actos de autoridad', sino más bien, 'actos de gestión', aún en el supuesto de que alguno de ellos sea un organismo soberano.*
- b) *El fin buscado. La administración será pública o privada, según que se dé con el fin de lograr directamente un beneficio particular, o bien que se refiera inmediatamente a un bien social.*
- c) *La fuente inmediata. Este último criterio mira al medio jurídico del que emana el acto administrativo. Cuando éste deriva inmediatamente de la ley, sin necesidad de ninguna aceptación o convenio, sino que aquella se impone unilateralmente por la autoridad a sus súbditos, es evidente que se trata de un acto de administración pública. Cuando, por el contrario, la fuente inmediata de la obligatoriedad de realizar un acto dentro de un organismo social, es el hecho de haber celebrado expresa o tácitamente, un convenio, contrato, convención, etc. el acto será de orden privado,*

*aunque la fuerza de exigibilidad coactiva de este contrato o convenio esté garantizada y se funde en una ley, ya sea positiva, o por lo menos de derecho natural.*⁶⁵

La administración privada lleva a cabo todo aquello permitido o no prohibido por la ley, mientras la administración pública realiza todo lo que la ley le obliga a hacer.

Para Carrillo Landeros la administración pública es el "... conjunto de acciones, órganos, sistemas y procedimientos en general que forman parte de los gobiernos federal, estatal y municipal, así como de las diversas entidades de carácter público como lo son los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos."⁶⁶ Este razonamiento lo lleva a identificarla como "...agrupación e integración de las dependencias y entidades que comprenden el Poder Ejecutivo y sirven de medios para la consecución de los propósitos del Estado."⁶⁷ Se trata pues de las actividades que permiten llevar a cabo las políticas y programas gubernamentales. La administración pública moderna también tiene que ver con la responsabilidad de los funcionarios en la determinación de políticas; comprende principalmente los elementos del proceso administrativo: la planeación, organización, dirección, coordinación y control dentro de un gobierno.

La administración pública moderna es un subproducto del surgimiento del Estado-nación de las sociedades feudales europeas. La *Encyclopedia Britannica* dice:

"...El crecimiento y la centralización del poder en las cortes monárquicas hicieron necesarios órganos de administración pública de tiempo completo especializados en los campos de la actividad nacional. Con frecuencia se orienta hacia la organización formal en su afán por la eficiencia y el mejoramiento (...) Muchos de los principios de organización tuvieron origen en las artes militares y algunas en la iniciativa privada. Además se apoya en

el derecho para delimitar su campo de acción y en la economía para el manejo de los recursos disponibles".⁶⁸

Un principio importante de la administración pública es la economía y la eficiencia, es decir, la dotación de los servicios públicos al menor costo, lo que normalmente se establece como el objetivo de reformas administrativas. A pesar de la preocupación creciente por valores como la respuesta a las necesidades de la población, la justicia, el trato equitativo, y la participación ciudadana en las decisiones del gobierno, la eficiencia sigue siendo un objetivo prioritario.

A lo largo de la historia de la administración pública y a partir de los problemas específicos que ha enfrentado, se han desarrollado diversas visiones para el mejoramiento de la misma. Tal es el caso de la llamada Nueva Gestión Pública, que Según Luis F. Aguilar, es "... efecto, testimonio e instrumento ... reorganización de la administración ... para superar la crisis fiscal y administrativa de los estados".⁶⁹ Este enfoque plantea la coordinación del gobierno con los actores y sectores económicos y sociales, apoyándose en los valores administrativos de las E's: economía, eficiencia y eficacia y se enfoca en la calidad de los bienes y servicios públicos.

CAPÍTULO 2

ASPECTOS TEÓRICOS ESPECÍFICOS

2.1. ESTADO MEXICANO

En el Estado Mexicano se conjuntan diversos elementos en una mezcla de costumbres, razas e ideas en constante fusión y que forman un complicado mosaico. De 1535 a 1821, parte del Virreinato de la Nueva España, ocupó el territorio de lo que ahora se llama Estados Unidos Mexicanos y fue gobernado por virreyes bajo las órdenes directas de la corona española. Durante este periodo, la influencia de la Iglesia Católica fue muy marcada; en él hubo 11 ministros eclesiales (7 arzobispos y 4 obispos) a cargo del gobierno de la Nueva España, imposibilitada, a pesar de su distancia geográfica con Europa, a estar sustraída a la forma de gobernar en la Península Ibérica.

Una característica de este periodo fue la explotación de los indígenas, quienes no obstante ser libres por decreto y poder recibir salarios, vivían en su mayoría en sumisión como resultado del sistema de encomienda. Por medio de dicho sistema, se daba a los nobles y soldados españoles grandes extensiones de tierra y la jurisdicción sobre todos los indígenas que las habitaran. De acuerdo con la Enciclopedia Encarta, "...aunque la corona española realizó algunos intentos para reglamentar la explotación de los trabajadores indígenas en el campo y en las minas, las reformas decretadas fueron ineficaces debido a la dificultad de su ejecución".⁷⁰

A principios del siglo XIX y en el contexto de la ocupación napoleónica de España, se inició en la Nueva España una lucha armada en pro de la independencia de la corona encabezada por los criollos, bajo la influencia de las ideas políticas liberales puestas en boga por la Revolución Francesa reclamando espacios en el ámbito público y eclesial. Esta lucha culminaría once años después para instaurar una República el 24 de febrero de 1821, cuando Agustín de Iturbide proclamó la Independencia de México en el Plan de Iguala que, según la Enciclopedia Encarta "...estableció posteriormente tres garantías mutuas: México sería un país independiente gobernado por un monarca español; la religión católica sería la

oficial y única del país, y los españoles y criollos tendrían los mismos derechos y privilegios."⁷¹

En 1822 Iturbide fue proclamado emperador con el nombre de Agustín y fue depuesto por una rebelión al mando de Antonio López de Santa Anna diez meses después. De esta manera, se proclamó la República y Guadalupe Victoria se convirtió en el primer presidente de México. Se observa así, cómo el siglo XIX fue un lapso lleno de confrontaciones, divisiones y lucha por el poder político. De acuerdo con Arnaldo Córdoba "...en el siglo XIX no había un poder político (lo que se dio hasta Juárez) lo suficientemente fuerte como para unificar a todos los sectores económicos y sociales en torno a un Estado nacional, de ahí que se le llamara el periodo de la anarquía..."⁷² Un intento real de poner orden en el país fue la Constitución de 1857, en la cual se daba al Congreso facultades para controlar la actividad del presidente, aunque los preceptos legales casi nunca se llevaban a cabo y el uso de las facultades extraordinarias era la regla. El precepto del gobierno federal, la libertad de expresión y otras libertades civiles tomaron cuerpo en esa Ley Fundamental, tal como apunta Roberto Rives⁷³.

La Iglesia mexicana, fue un factor decisivo en la historia del siglo XIX en México pues llegó a ser muy opulenta debido a las dotes y legados que podía retener en perpetuidad por lo que alcanzó a poseer en propiedad una tercera parte de todo el territorio.⁷⁴ Para finales de la década de 1850 era indispensable frenar el caos de la situación nacional, de manera que Juárez proclamó las Leyes de Reforma en 1859, mediante las cuales se efectuaría la nacionalización de los bienes de la Iglesia, la ley del matrimonio civil, la separación de la Iglesia del Estado, la ley del registro civil, la secularización de los cementerios, los hospitales, y la libertad religiosa⁷⁵.

De 1876 a 1911 Porfirio Díaz gobernó México. Este periodo se caracterizó por sus importantes avances en el desarrollo económico y comercial: nuevas plantas

industriales, expansión de las vías de ferrocarril, obras públicas a favor de la industrialización, mejoramiento de puertos y construcción de edificios públicos. Sin embargo, la mayoría de las nuevas empresas fueron financiadas y manejadas por extranjeros y no se permitió que los trabajadores mexicanos ocuparan puestos de alta responsabilidad. Díaz, además, favoreció a los ricos terratenientes, incrementando sus propiedades por medio de la asignación de terrenos comunales que pertenecían a los indígenas dejando a éstos en precarias condiciones y trabajando como peones en los latifundios⁷⁶.

En 1908, al saber del descontento popular y buscando demostrar su aceptación por la democracia, Díaz anunció que recibiría con gusto un candidato opositor para las elecciones de 1910. El candidato propuesto por el grupo liberal fue Francisco I. Madero. La influencia de Madero fue en aumento y, a pesar de que estuvo encarcelado por algún tiempo, se volvió cada vez más activo. En 1910, Madero fue reconocido como el líder de la Revolución popular. Díaz fue obligado a renunciar en 1911 e inmediatamente después abandonó México.⁷⁷

La Revolución (periodo de transición de 1910 a 1917) fue un reacomodo de fuerzas políticas, un proceso con el que culminó el *Ancien régime* mexicano (1821-1910) para dar paso a la conformación del Estado mexicano actual; exactamente en el punto histórico en el que concluye la confrontación armada y se proclama la Constitución de 1917 en sus preceptos esenciales vigente hoy.

Al final de la Revolución hubo una gran devastación poblacional, de la infraestructura, del comercio y de la organización social. México necesitaba ser reconstruido y para ello contaba ya con una Ley Fundamental denominada *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* que Estableció el respeto a la libertad, igualdad y seguridad del pueblo mexicano que, además, consagraba la educación laica, gratuita y obligatoria (art. 3º), la repartición de la tierra (art. 27) y

el reconocimiento de los derechos de los trabajadores (art. 123). Estaban así consumados, al menos en el plano jurídico, los ideales revolucionarios.

En los periodos políticos y administrativos posteriores a la Revolución, el Gobierno asumió muchas funciones, incluyendo la de dirimir conflictos entre sectores. De acuerdo con Roberto Rives, a partir de entonces se desarrolló un proceso en el que cada vez fueron más los grupos y las instituciones, y no los individuos o caudillos, los que desarrollaron las nuevas funciones del sistema sancionado en la Constitución.⁷⁸

El nuevo Estado en gestación requería un gobierno que reiniciara las tareas de modernización iniciadas por Díaz (1876-1911) en el plano de la industrialización a la vez de consolidar los ideales revolucionarios, pero bajo esquemas acordes a la nueva sociedad mexicana; había que reconstruir el país. De esta manera, una de las políticas de Carranza y los gobiernos siguientes fue apoyar todas las actividades agrícolas, comerciales, industriales, etc., protegiéndolas y estimulándolas, pero con una intervención más activa de todos los sectores, incluyendo al capital.

Sólo un gobierno fuerte podía echar a andar un proyecto de esta naturaleza. En el año de 1929 se creó el Partido Nacional Revolucionario (PNR), significando la formación de la segunda pieza clave del sistema, en el que la figura presidencial era la primera con facultades casi absolutas y la titularidad de la administración pública que desde entonces contó con una nueva organización al crearse los departamentos administrativos y secretarías de Estado.⁷⁹

En 1932 el PNR, como partido de Estado, realizó el primer "Plan Sexenal", programa de seis años de corte socialista que incluyó una ley laboral, obras públicas, repartición de la tierra y el embargo a favor de la nación de los terrenos petroleros antes en manos de extranjeros. A partir del Plan Sexenal, con Lázaro

Cárdenas (1934-1940) terminó el caudillismo y comenzó a funcionar el Estado de bienestar con el corporativismo y la creación de paraestatales.

En 1938, después de una decisión de la Suprema Corte que había prestado atención a sus reclamaciones, el gobierno mexicano expropió todas las propiedades petroleras y se creó Petróleos Mexicanos (PEMEX) para administrar la industria nacionalizada. PEMEX sería el principal proveedor de recursos financieros del sector público mexicano por décadas.

Fue durante el periodo de Cárdenas que el régimen post-revolucionario se transforma verdaderamente para cumplir con las promesas revolucionarias pendientes y nace el Estado de bienestar mexicano con la corporativización de los sectores productivos; la creación de paraestatales estratégicas; la vinculación (a veces forzada) entre los sectores económicos internos y éstos con el capital externo⁶⁰.

Arnaldo Córdoba sustenta que la conformación del Estado de bienestar mexicano tiene orígenes más bien políticos y no sociales ni económicos (como sucedió en países industrializados). Así, por ejemplo, la corporativización del país se debe a la acción de los grupos políticos dirigentes del Estado⁶¹. De esta manera, se dio la transformación del partido en un efectivo partido de masas, además de la formación de las centrales campesina y obrera (CNC y CTM respectivamente). Sin la afiliación a ellas o a las cámaras empresariales, ningún actor privado podía tener voz en la política nacional, pues eran órganos de cooptación que permitían la verticalidad de la organización política, necesaria para ordenar un país apenas emergente de un proceso de reacomodo de las fuerzas políticas por la vía armada.

El Estado mexicano se organizó bajo un sistema presidencialista en el que existen algunas características propias como las facultades constitucionales del presidente, algunas de ellas son:

- Iniciar leyes y decretos (art. 71)
- Voto y promulgación de la ley (art. 72)
- Legislación de medidas de salubridad (art. 73)
- Celebración de tratados y negociaciones diplomáticas con aprobación del senado (arts. 76 y 89)
- Expedición de reglamentos (art. 89)
- Gravar mercancías (art. 131)
- Solicitud al Congreso de la suspensión de las garantías individuales en situaciones de emergencia (art. 29)
- Nombramiento y remoción libre de los secretarios del despacho (art. 89)
- Nombramiento y remoción de los mandos superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales (art. 89)
- Nombramiento y remoción de los ministros, agentes diplomáticos y consules generales con aprobación del Senado (art. 89)
- Disponer de la totalidad del Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior (art. 89)
- Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos (art. 89)

Esto demuestra el amplio margen de acción de que goza el titular de Ejecutivo en México. Además de estas facultades constitucionales, están las metaconstitucionales, entre las que se encontraron hasta el año 2000, el liderazgo del Partido Revolucionario Institucional (sucedáneo del PNR) y el nombramiento del candidato priísta a la presidencia partido (su más probable sucesor).

El Estado mexicano sufrió diversas mutaciones menores correspondientes a los distintos jefes de Estado que han transitado a lo largo de las siete décadas de ocupación del poder ejecutivo que hasta la administración de Ernesto Zedillo llevó de manera ininterrumpida el PNR-PRI. En este periodo, en el que un solo partido llevó a sus candidatos a la jefatura del poder ejecutivo, se determinaron las formas de operación del Estado mexicano actual, que se puede explicar en parte en

función de algunos elementos como lo acontecido en junio de 1945, cuando México se convirtió en uno de los miembros fundadores de la Organización de las Naciones Unidas, adquiriendo así un reconocimiento de su constitución como Estado-nación independiente de manera formal ante los demás estados miembros.⁸²

Es posible afirmar que el Estado mexicano no es democrático ni dictatorial⁸³; tiene forma de organización política occidental, pero el origen de sus instituciones es propio y obedece a las situaciones en que se ha encontrado; es una resultante de hechos políticos, sociales, económicos y jurídicos. Dentro de él conviven muy diversas y en ocasiones antagónicas partes de su sociedad representadas y conformadas en organizaciones de naturalezas varias: instituciones gubernamentales, sociedades comerciales y organizaciones civiles.

Otro elemento a favor de la idea del Estado mexicano como Estado es que en 1952 la legislatura ratificó una reforma constitucional extendiendo el derecho de voto a la mujer y en julio de 1992 se modificó la Constitución para reconocer la personalidad jurídica de la Iglesia católica, restableciéndose así las relaciones Iglesia-Estado dentro de un marco legal bien definido. El Estado mexicano actual enfrenta los retos que le impone la democracia; no avanza en línea recta; avanza y en ocasiones retrocede, pero siempre con una resultante mayor hacia adelante, hacia la democratización.⁸⁴

La matanza de la Plaza de las Tres Culturas el 2 de octubre de 1968 fue un elemento definitorio en la apertura hacia un régimen democrático pues se presentó como una señal de un modelo que se agotaba paulatinamente comenzando, a partir de ese momento, un proceso paulatino de revisión política que se acentuó desde fines de los años setenta ante la creciente presión del conservador Partido Acción Nacional y del lento crecimiento de la izquierda. De esta manera, la democracia comenzó a funcionar en el Estado mexicano, aunque con las dificultades propias de cualquier proceso de transición; en las últimas elecciones

legislativas del 6 de julio de 1997, el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y los principales partidos de oposición, PAN y PRD, consolidaron su presencia en el Congreso.⁸⁵

La democracia en México, dentro de su faceta electoral, tuvo un avance significativo el 2 de julio de 2000 al permitir mediante el voto ciudadano y la existencia de un Instituto Federal Electoral con una conformación sólida, que un candidato de un partido opositor, el PAN, ganara de manera legal y transparente la elección presidencial. Cabe destacar que el proceso se llevó a cabo en un ambiente de plena civilidad, lo que demostró la madurez de la ciudadanía para transitar a la constitución de una sociedad madura con credibilidad en las instituciones. Así, la alternancia vista en los sistemas políticos actuales como un síntoma de sanidad dio un paso para abrir la posibilidad de competencia entre instituciones políticas de ideologías diferentes.

2.2. GOBIERNO MEXICANO

En México existen tres niveles de gobierno: el Federal, el Estatal y el Municipal, cada uno definidos en los artículos 40 y 115 de la Constitución. El jefe del Poder Ejecutivo Federal es el Presidente de la República, electo cada seis años sin opción a reelección. En la actualidad existen 32 entidades federativas y más de 2400 municipios que dividen todo el territorio nacional en unidades geográficas y administrativas delimitadas. A continuación se cita íntegramente el artículo 40° y parcialmente el 41° de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos en los cuales se define la forma del Gobierno Mexicano:

"...40° Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados Libres y Soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

41° El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas..."

Los Poderes de la Unión son el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. El Poder Ejecutivo se conforma del Presidente de la República auxiliado por las Secretarías de Estado. El Poder Legislativo o Congreso de la Unión consta de dos cámaras, baja y alta o Cámara de Diputados y Cámara de Senadores, encargados de legislar. El Poder Judicial es el encargado de impartir justicia y se deposita en "...una Suprema Corte de justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados de Circuito, en Juzgados de Distrito, y en un Consejo de la Judicatura Federal".⁸⁶

2.3. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA

Actualmente la Administración Pública Mexicana cuenta con 18 secretarías de Estado con funciones redefinidas desde el comienzo de la administración 2001-2006, listadas a continuación en orden alfabético⁸⁷:

- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentos
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- Secretaría de Desarrollo Social

- **Secretaría de Economía**
- **Secretaría de Educación Pública**
- **Secretaría de Energía**
- **Secretaría de Gobernación**
- **Secretaría de Hacienda y Crédito Público**
- **Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo**
- **Secretaría de la Defensa Nacional**
- **Secretaría de la Reforma Agraria**
- **Secretaría de Marina**
- **Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales**
- **Secretaría de Relaciones Exteriores**
- **Secretaría de Salud**
- **Secretaría de Seguridad Pública y Servicios a la Justicia**
- **Secretaría de Turismo**
- **Secretaría del Trabajo y Previsión Social**

Estas secretarías conforman la Administración Pública Federal mexicana, además de la Procuraduría General de la República y, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, "...los organismos descentralizados, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal"⁸⁸. Todos ellos juntos, son las instituciones de que se vale el gobierno mexicano para llevar a cabo las tareas que le encomienda la ley.

Para cumplir con sus cometidos, las dependencias y entidades federales de la Administración Pública centralizada y paraestatal actúan de manera programada para la consecución de los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, elaborado cada seis años por el Ejecutivo Federal. En dicho plan se determinan los programas para la conducción del gobierno durante el periodo de seis años (sexenio) de cada administración.

2.4. CONCEPTOS MATEMÁTICOS Y ADMINISTRATIVOS

ESTADÍSTICA.- De acuerdo con la Encyclopedia Britannica, se trata de la "...ciencia de recolección, análisis, presentación e interpretación de datos"⁸⁹. La misma fuente apunta que las necesidades gubernamentales de información para censos, así como acerca de las diversas actividades económicas dieron gran auge al área de la estadística en las últimas décadas.

Por otra parte, la Enciclopedia Encarta habla de la estadística como "...rama de las matemáticas que se ocupa de reunir, organizar y analizar datos numéricos y que ayuda a resolver problemas como el diseño de experimentos y la toma de decisiones."⁹⁰

ESTADÍSTICA DEMOGRÁFICA.- Esta rama de la estadística existe en Ciencias Sociales y se encarga de estudiar "...mediante un análisis cuantitativo, los cambios en la población o fenómenos demográficos, como, por ejemplo, el nacimiento, la mortalidad, el matrimonio y la enfermedad. La estadística demográfica resulta indispensable para el estudio de las tendencias sociales y para tomar decisiones de orden legislativo y comercial, entre otros"⁹¹; sus herramientas de apoyo son los censos y los registros civiles, además de los registros de empresas funerarias, hospitales e instituciones religiosas.

MÉTODOS ESTADÍSTICOS.- A este respecto, la misma Enciclopedia Encarta refiere:

*"...la materia prima de la estadística consiste en conjuntos de números obtenidos al contar o medir cosas. Al recopilar datos estadísticos se ha de tener especial cuidado para garantizar que la información sea completa y correcta. El primer problema para los estadísticos reside en determinar qué información y cuánta se ha de reunir. En realidad, la dificultad al compilar un censo está en obtener el número de habitantes de forma completa y exacta; de la misma manera que un físico que quiere contar el número de colisiones por segundo entre las moléculas de un gas debe empezar determinando con precisión la naturaleza de los objetos a contar. Los estadísticos se enfrentan a un complejo problema cuando, por ejemplo, toman una muestra para un sondeo de opinión o una encuesta electoral. El seleccionar una muestra capaz de representar con exactitud las preferencias del total de la población no es tarea fácil."*⁹²

MODELO MATEMÁTICO.- Un modelo matemático es una "...representación ideal (en la forma de un sistema, proposición, fórmula o ecuación) de un fenómeno físico, biológico o social".⁹³ Se trata de la herramienta terminada que permite emular un evento o serie de eventos con abstracciones, sin necesidad de reproducir el fenómeno de manera real.

MEDICIÓN.- La definición de la *Prentice Hall Encyclopedia of Mathematics*, la medición es la "...determinación del tamaño, capacidad o extensión de algo comparado con una unidad estandarizada".⁹⁴ En otras palabras, para medir algo se necesita primero un referente anterior para utilizarlo como parámetro, como referencia de algo que ya se conoce. La medición no es posible sin la comparación del objeto a medir con algo conocido.

DATO.- Se trata de los "...hechos y los números recogidos, analizados y resumidos para su presentación e interpretación. Los datos se pueden clasificar como cuantitativos o cualitativos. Los datos cuantitativos miden cuanto o cuantos

elementos hay de algo, mientras que los datos cualitativos proporcionan nomenclaturas o etiquetas para categorías de elementos similares."⁹⁵ El dato es la unidad mínima de información para estudiar un fenómeno. Así, existen datos numéricos sobre cuántas personas habitan un país, cuántas de ellas cuentan con licencia de conducir, cuántos tienen ingresos formales, etc.

VARIABLE.- Se denomina a "...una cantidad que puede asumir cualquier valor de un conjunto de valores"⁹⁶. Como su propio nombre sugiere, es un dato que no tiene un valor fijo. Un ejemplo de variable es el precio de una moneda con respecto a otra: un día tiene un valor y al otro día cambia, sin embargo, se habla del mismo dato en diferentes momentos. Tal dato es una variable.

CONSTANTE.- Una constante es un dato que no cambia su valor; el *Diccionario de metodología estadística* de Gonzalo Gonzalvo establece como constante "... una característica que puede manifestarse solamente bajo una única modalidad."⁹⁷ Para Nichols y Schwartz constante es "... un símbolo que representa un valor que no cambia".⁹⁸

FUNCIÓN.- Función de una o más variables es, para la *Prentice-Hall Encyclopedia of mathematics*, "...una expresión que involucra una o más variables tal que, dado un valor para cada variable, existe uno y solo un valor de la expresión misma. Las variables contenidas en la expresión son *variables independientes*, y la expresión misma representa la *variable dependiente*"⁹⁹ en tanto que para Budnick, "...la función es una regla matemática que asigna a cada valor de un y sólo un valor de salida".¹⁰⁰

TASA.- Holguín Quiñones dice que

"...una tasa o coeficiente es muy similar a un porcentaje; el numerador indica el número de veces que un evento específico ocurre durante un particular periodo de tiempo y el denominador es el número de veces que el evento está sujeto al riesgo de que ocurra o acontezca (...) también reciben

los nombres de tasas crudas o brutas, en virtud de que aparece en el denominador población que no está sujeta al riesgo de que acontezca el evento que se analiza."¹⁰¹

Esta definición tiene coherencia con la del *Mathematical dictionary for economics and business administration* de Skrapek, quien al hablar de tasa de cambio, dice: "...el cambio de valor de una variable dividida por el cambio de valor de otra variable."¹⁰²

PORCENTAJE.- Un concepto ampliamente usado es este, el porcentaje está presente todos los días en los periódicos y los medios electrónicos; normalmente es una forma de mostrar el valor de un número con respecto a un universo que lo incluye, aunque en ocasiones es un número más grande al universo referido. Holguín lo define como: "... la relación que se establece entre una de las partes con respecto al todo o total multiplicado por cien."¹⁰³

MEDIA.- También conocida en el lenguaje común con el nombre de promedio, se denomina a "... la cantidad que tiene valor intermedio entre los miembros de un conjunto (...) existen diversos tipos de medias (...) la media aritmética de un conjunto de números, expresada como \bar{X} se define como la suma de los números

$$\bar{x} = \frac{x_1 + x_2 + \dots + x_n}{n}$$

$X_1, X_2, X_3 \dots$ divididos entre n :

"...La media aritmética representa un punto alrededor del cual los números se equilibran (...) en estadística, la media aritmética se usa como un valor representativo de un conjunto de datos".¹⁰⁴

"...El cálculo de la media aritmética es simplemente la suma de las magnitudes (valor agregado) de las características entre el número de elementos que componen el conjunto".¹⁰⁵

FRACCIÓN.- Holguín la define al decir que "...es un numeral que representa una parte de un todo."¹⁰⁶ Comúnmente se le representa con un quebrado o una fracción decimal.

ÍNDICE.- Holguín explica que "...los números índice son medidas estadísticas que se emplean frecuentemente para mostrar los cambios que se operan en un componente o grupos de componentes relacionados entre sí: costo de vida al consumidor, salarios, costo de la alimentación, costo de alquileres, precios y cantidades de materias primas, de productos manufacturados..."¹⁰⁷. Esta definición es acorde con la del *Mathematical dictionary for economics and business administration* de Skrapek, quien de manera más genérica habla de un "...número usado para indicar una cierta característica u operación para una expresión dada..."¹⁰⁸, al hacer referencia también al concepto de índice.

PROPORCIÓN.- Según Holguín, la proporción es "...la relación que se establece entre una parte con respecto al todo. En las proporciones se omite multiplicar el cociente por cien, resultando entonces que la relación se establece con respecto a la unidad".¹⁰⁹ Por otra parte, Skrapek apunta que el término proporción, se refiere a un "...enunciado matemático que establece que dos proporciones o razones son iguales".¹¹⁰ En esta segunda, la proporción se da como una ecuación de dos quebrados, también útil en la aplicación de la regla de tres.

RAZÓN.- Según Holguín "...es la relación que se da entre dos subconjuntos o dos conjuntos".¹¹¹ A diferencia de la fracción que también se puede representar por un quebrado, la razón compara, como señala la *Prentice-Hall Encyclopedia of Mathematics*, afirmando que la razón es "...comparación de dos medidas, se expresa comúnmente como dos números separados por dos puntos o como una fracción."¹¹²

CORRELACIÓN.- La Enciclopedia Encarta menciona "... cuando dos fenómenos sociales, físicos o biológicos crecen o decrecen de forma simultánea y proporcional debido a factores externos, se dice que los dos fenómenos están *positivamente correlados*. Si uno crece en la misma proporción que el otro decrece, los dos fenómenos están *negativamente correlados*. El grado de correlación se calcula aplicando un coeficiente de correlación a los datos de ambos fenómenos. El coeficiente de correlación más utilizado es:

$$\frac{\Sigma \left(\frac{x}{\sigma^x} \cdot \frac{y}{\sigma^y} \right)}{N}$$

donde x es la desviación de una variable con respecto a su media, y es la desviación de la otra variable con su media; N es el número total de casos en las series. Una correlación positiva perfecta tiene un coeficiente $+1$, y para una correlación negativa perfecta es -1 . La ausencia de correlación da como coeficiente 0 . Por ejemplo, el coeficiente $0,89$ indica una correlación positiva grande, $-0,76$ es una correlación negativa grande y $0,13$ es una correlación positiva pequeña." ¹¹³

EVALUACIÓN.- Este punto es crucial para el tema que ocupa esta tesis. Por una parte, para la OCDE la evaluación es un concepto de suma importancia, estableciéndola como "...la medición analítica dirigida a los resultados de las políticas, organizaciones o programas y debe enfocarse a la confiabilidad y utilización de la información obtenida. Su función es mejorar la información y reducir la incertidumbre, sin embargo, aún las evaluaciones que se sustentan en rigurosos métodos dependen de juicios de valor... Se puede distinguir entre las evaluaciones ex-ante y ex-post...los objetivos de las evaluaciones son la mejora en la toma de decisiones, la asignación de recursos y la fiscalización". Más adelante apunta "...las evaluaciones deben ser parte de un amplio marco de administración del desempeño, ya que éstas pueden complementarlo, pero no suplirlo".¹¹⁴

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publica en su página electrónica un *Glosario de términos usados en la administración pública*, en el definiendo la evaluación como sigue:

“...un proceso que tiene como finalidad determinar el grado de eficacia y de eficiencia, con que han sido empleados los recursos destinados a alcanzar los objetivos previstos, posibilitando la determinación de las desviaciones y la adopción de medidas correctivas que garanticen el cumplimiento adecuado de las metas presupuestadas...”

“En la planeación es el conjunto de actividades, que permiten valorar cuantitativa y cualitativamente los resultados de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas de Mediano Plazo en un lapso determinado, así como el funcionamiento del propio Sistema Nacional de Planeación. El periodo normal para llevar a cabo una evaluación es de un año después de la aplicación de cada Programa Operativo Anual...”

“Fase del proceso administrativo que hace posible medir en forma permanente el avance y los resultados de los programas, para prevenir desviaciones y aplicar correctivos cuando sea necesario, con el objeto de retroalimentar la formulación e instrumentación.”¹¹⁵

La misma Secretaría de Hacienda y Crédito Público habla de la evaluación presupuestaria, a la que denomina un

“...proceso técnico, administrativo y contable, mediante el cual se verifican y comparan los resultados con los objetivos y metas después de efectuar los gastos corrientes y de inversión. De no haberse logrado las metas, se deberá investigar las causas condicionantes que impidieron su logro. De este modo la evaluación presupuestaria de los programas públicos de desarrollo constituye una valiosa fuente de información para diseñar una

nueva reprogramación del destino público. Entre las técnicas auxiliares de esta evaluación presupuestaria se pueden citar la programación lineal, las matrices de insumo-producto, los diagnósticos económicos, las pruebas error-acierto, el análisis costo-beneficio social y la elaboración de modelos de simulación. El objetivo de la evaluación presupuestaria es medir la eficacia de los gastos corrientes y de inversión mediante indicadores, que permitan conocer sus efectos antes y después de realizadas las erogaciones."¹¹⁶

INDICADOR .- Dentro del mismo Glosario, es posible encontrar este concepto entendido como la "...Magnitud utilizada para medir o comparar los resultados efectivamente obtenidos, en la ejecución de un proyecto, programa o actividad"¹¹⁷

INDICADOR DE RESULTADO.- Según la misma dependencia, se trata de un:

*"...instrumento que permite medir el cumplimiento de los objetivos institucionales y vincular los resultados con la satisfacción de las demandas sociales en el ámbito de las atribuciones de las dependencias y entidades del Gobierno Federal. Los indicadores de gestión también posibilitan evaluar el costo de los servicios públicos y la producción de bienes, su calidad, pertinencia y efectos sociales; y verificar que los recursos públicos se utilicen con honestidad, eficacia y eficiencia"*¹¹⁸.

ÓPTIMO SOCIAL.- Este último concepto es una abstracción de la teoría económica aplicada al beneficio social, Ricossa señala: "... el concepto de óptimo parietano dio origen a una rama de estudios llamada *economía del bienestar*, completamente dedicada a la definición de óptimos sociales y no simplemente individuales. Ha ido alejándose poco a poco del criterio de Pareto, demasiado restrictivo, aunque con frecuencia se ha querido mantener algún carácter de democraticidad en la función que la sociedad o alguien en nombre de la sociedad quiere maximizar." ¹¹⁹ Óptimo social es el punto en el que todos y cada uno de los miembros de una sociedad alcanzan a tener un bien o servicio.

CONTROL (SHCP).- En el *Glosario de términos usados en la administración pública*, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público define al control como un:

*"...mecanismo preventivo y correctivo adoptado por la administración de una dependencia o entidad que permite la oportuna detección y corrección de desviaciones, ineficiencias o incongruencias en el curso de la formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las acciones, con el propósito de procurar el cumplimiento de la normatividad que las rige y las estrategias, políticas, objetivos, metas y asignación de recursos"*¹²⁰.

EFICACIA (SHCP).- La Secretaría de Hacienda, en el citado glosario la define como: la "...capacidad de lograr los objetivos y las metas programadas con los recursos disponibles en un tiempo predeterminado (...) capacidad para cumplir en el lugar, tiempo, calidad y cantidad las metas y objetivos establecidos"¹²¹.

EFICIENCIA (SHCP).- Finalmente, el mismo glosario establece que se trata del "...uso racional de los medios con los que se cuenta para alcanzar un objetivo predeterminado; es el requisito para evitar o cancelar dispendios y errores (...) capacidad de alcanzar los objetivos y metas programadas con el mínimo de recursos disponibles y tiempo, logrando su optimización"¹²².

ADMINISTRACIÓN CUANTITATIVA.- Es necesario hacer una mención breve de las teorías cuantitativas de la administración, aunque el enfoque a que se ciñe la presente tesis no corresponde estrictamente a ninguna de ellas. Chiavenato les llamó "teoría matemática de la administración", Kast y Rosenzweig "ciencia administrativa". Para Quiroga, el nombre apropiado es "técnicas cuantitativas en la administración"¹²³, partiendo del supuesto de que no constituyen propiamente una teoría de la organización, sino solamente técnicas de apoyo a la teoría organizacional. Los orígenes de esta escuela se dan a partir de la incorporación de términos matemáticos a la administración, conocida como "investigación de

operaciones". Dicha escuela pondera la racionalidad en la toma de decisiones basada en la utilización de las herramientas numéricas tales como modelos matemáticos e indicadores.

La administración cuantitativa está estrechamente ligada al uso de tecnologías de la información, logrando el empleo de grandes cantidades de datos en beneficio de la toma adecuada de decisiones con criterios racionales gracias al exacto y rápido tratamiento de datos de entrada y los consecuentes resultados igualmente exactos y oportunos. El desarrollo acelerado de las tecnologías de la información y su consecuente reducción de costos permiten desde hace más de un par de décadas resolver problemas complejos con grandes cantidades de datos en pocos minutos; el problema real es solamente la programación de los sistemas y la recolección de datos en favor de soluciones útiles.

CAPÍTULO 3

SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE LA EVALUACIÓN DE RESULTADOS DE SEGURIDAD PÚBLICA

3.1. ÁMBITO INTERNACIONAL

3.1.1. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

En un afán de establecer criterios uniformes en materia de medición de resultados del sector público, la Organización de las Naciones Unidas tomó diferentes resoluciones desde 1990. En dichas resoluciones destacan los valores democráticos en aras de la transparencia y la medición clara en función de objetivos.

En la Resolución A/RES/50/225 tomada por la Asamblea General de las Naciones Unidas se establecen los puntos de consenso entre las naciones participantes con relación al manejo de indicadores para la medición de resultados del sector público en cada uno de los países. De lo asentado en el texto destaca:

“...Reconociendo el importante papel del sector público en el proceso de desarrollo y remarcando la necesidad de mejorar la administración de los recursos humanos a través de las medidas nacionales adecuadas.

...

5. Reafirma que la democracia, la transparencia y la evaluación del gobierno y la administración en todos los sectores de la sociedad son fundamentos indispensables para la realización del desarrollo social sustentable;

6. Subraya la importancia de la transparencia y la evaluación de la administración en todas las instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales;

7. Reconoce la capacidad de que los sistemas administrativos sean sanos, eficientes y cuenten con las capacidades apropiadas, el acceso y la utilización de tecnología, la implementación o mejora de programas de capacitación para el servicio público, reforzando la ayuda entre el sector público, privado y la sociedad.

9. Invita a los gobiernos a reforzar sus capacidades administrativas a través de reformas en el sector público manteniendo énfasis en la mejora de la eficiencia y la productividad, la evaluación y la responsabilidad de las instituciones públicas, además de la descentralización en los casos que sea adecuada".¹²⁴

Para la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la implementación de reformas administrativas en las que se apliquen nuevas tecnologías y se utilicen herramientas para la eficiencia es de suma importancia. No obstante, las resoluciones tomadas por este organismo son, en el mejor de los casos, buenas intenciones al no tener aplicabilidad obligatoria.

3.1.2. ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE)

Para principios de los años 90, el uso de medidores del desempeño, se había divulgado en el sector público. Según los estudios "...más de dos tercios de las ciudades en los Estados Unidos utilizaban sistemas de seguimiento del desempeño, y aproximadamente la mitad de las dependencias federales declararon que utilizaban esta información como apoyo para la toma de decisiones"¹²⁵.

Actualmente, el enfoque en los resultados es un elemento central en reformas recientes en el sector público de los miembros de la OCDE. La evaluación es importante en un ambiente orientado a los resultados ya que ofrece retroalimentación sobre la eficiencia y el desempeño en las políticas y puede ser crítica para el mejoramiento e innovación del mejoramiento de las políticas. En esencia, contribuye a impulsar un gobierno responsable. Según el PUMA, órgano de la OCDE para el desarrollo administrativo de sus países miembros, "...El objetivo de la evaluación es mejorar la toma de decisiones en todos los niveles. Su

uso, según se ha demostrado, aún es limitado, especialmente tratándose de decisiones políticas clave y de ubicación de recursos".¹²⁶

3.1.3. COMISIÓN ECONÓMICA EUROPEA

En el documento titulado Principios Fundamentales para Estadísticas Oficiales en la Región de la Comisión Económica Europea se establece:

"...Teniendo en cuenta que la información estadística oficial es esencial para el desarrollo en los campos sociales y ambientales y para el conocimiento y el comercio mutuo de los Estados y las personas de la región,

...

Teniendo en cuenta que la calidad de las estadísticas oficiales y por ende la calidad de la información disponible de y para el gobierno, la economía y el público depende en gran medida de la cooperación de los ciudadanos, las empresas y otros actores al proporcionar datos adecuados, necesitan de compilaciones estadísticas,

Habiendo tomado conciencia de el consenso alcanzado dentro de la Conferencia de Estadísticos Europeos sobre la necesidad de definir los principios rectores para las actividades de las dependencias estadísticas oficiales en la región y los Estados miembros.

...

adoptó la siguiente resolución:

1. Las estadísticas oficiales representan un elemento indispensable para el sistema de información de las sociedades democráticas, sirviendo al gobierno, la economía y el público con datos acerca de la situación económica, demográfica, social y ambiental. Para este fin, las estadísticas oficiales que pasan la prueba de la utilidad práctica, deben de ser

compiladas y puestas a disposición del público por las dependencias estadísticas oficiales sobre la base de la imparcialidad.

2. Para mantener la confiabilidad en las estadísticas oficiales, las dependencias necesitan tomar sus decisiones con base en consideraciones estrictamente profesionales, incluyendo principios científicos y ética profesional acerca de los métodos y procedimientos para la recolección y el procesamiento, almacenamiento y presentación de datos.

3. Para facilitar la correcta interpretación de los datos, las dependencias estadísticas deben presentar información sobre los estándares científicos sobre los recursos, métodos y procedimientos estadísticos.

4. Las dependencias estadísticas están obligadas a comentar acerca de la interpretación equivocada y el mal uso de la estadística.

5. Los datos para fines estadísticos pueden tomarse de todas clases de fuentes, ya sean estudios de campo o registros administrativos. Las dependencias estadísticas deben de escoger la fuente de acuerdo a la calidad, oportunidad, costos y el esfuerzo de quienes proveen la información.

...

7. Las leyes, normas y reglamentos bajo los cuales operan los sistemas estadísticos deben de ser públicos.

8. La coordinación entre dependencias estadísticas entre países es esencial para lograr consistencia y eficiencia en el sistema estadístico.

9. El uso de conceptos, clasificaciones y métodos internacionales por las dependencias estadísticas de cada país promueve la consistencia y la eficiencia de los sistemas estadísticos en todos los niveles de gobierno.

10. La cooperación bilateral y unilateral en estadística contribuye al mejoramiento de los sistemas de estadísticas oficiales en todos los países.¹²⁷

Por último se acuerda que la Conferencia de Estadísticos Europeos discutirá estos principios, considerará formas de contribuir a la aplicación e informará a la Comisión al menos cada tres años.

3.1.4. CONFERENCIA DE ESTADÍSTICOS EUROPEOS

La Conferencia de Estadísticos Europeos es un órgano compuesto por distinguidos estudiosos de diversas ramas del conocimiento en Europa con el común denominador de estar todos involucrados en el manejo de datos estadísticos. Los principales objetivos de la Conferencia de Estadísticos Europeos son:

- *Mejorar las estadísticas nacionales y su comparación internacional tomando en cuenta las recomendaciones de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas, las agencias especializadas y otras organizaciones si es necesario;*
- *promover la coordinación estrecha de actividades estadísticas de organizaciones internacionales en la región de la Comunidad Económica Europea (CEE) para lograr alcanzar mayor uniformidad en conceptos y definiciones y para reducir al mínimo las cargas de trabajo en las oficinas gubernamentales de estadística;*
- *responder a cualquier necesidad de cooperación estadística emergente, tanto dentro de la CEE como de esta con otras regiones.*

Así, la Conferencia, aporta sus conocimientos y experiencia en estadística e intercambia información para acelerar el progreso material en todos sus diferentes aspectos: economía, ecología, servicios, etc.

3.1.5. PERSPECTIVAS EN EL MANEJO DE INDICADORES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL MUNDO

La preocupación por administrar los recursos de manera más eficiente tiene manifestaciones en todo el orbe con tendencia a acentuarse en el futuro de corto y mediano plazo. De esta manera, la aplicación de herramientas estadísticas y matemáticas para la medición y el control de los procesos de la administración pública aumenta en los países en vías de desarrollo y se perfecciona más cada día, principalmente en las economías fuertes y estables.

La Conferencia de Estadísticos Europeos de las Comisiones Estadística y Económica para Europa del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, en su XLVII Sesión Plenaria del 14 al 16 de junio de 1999, presentó los Programas de Estadísticas Internacionales en los que se prevén algunas medidas a tomar en el corto plazo. Entre ellas, se encuentran:

"...considerar...

- *el impacto de almacenamiento de datos en las oficinas estadísticas;*
- *los retos y oportunidades de las oficinas estadísticas trabajando en un ambiente de redes*
- *la administración de recursos en oficinas estadísticas y el papel de las oficinas de tecnologías de información; y*
- *la integración de estadísticas (estudios de campo) con los registros oficiales (información administrativa)"¹²⁸*

De esta manera se pretende en el futuro ayudar a la toma de decisiones en la integración de actividades estadísticas y en el desarrollo de estrategias para modelos de datos y los estándares requeridos para su integración. Se valora el costo mismo de la utilización de estadísticas, considerando a los recursos informáticos como los medios para administrar toda la información obtenida y la interconexión de estos en el intercambio rápido y oportuno de los datos para su

uso por las dependencias públicas o privadas con algunas restricciones para las últimas.

Como lo marca el último punto, la combinación de estadísticas y datos de diversos orígenes permitirá integrar fuentes con información ya recabada, ahorrando muchas horas hombre de recopilación, ordenamiento y análisis. Al mismo tiempo, ello permitirá realizar nuevos estudios al combinar diferentes enfoques y visiones de los mismos problemas al cruzar los datos y compararlos para obtener nuevos resultados y, sobre todo, nuevos indicadores que conduzcan a su vez a nuevas conclusiones y a la formulación de propuestas integrales. Para lograr un óptimo funcionamiento y evitar la multiplicación de errores, será indispensable someter a criterios de uniformidad la recolección de datos de distintas fuentes en función de sus usos.

Durante la Sesión de Trabajo sobre Confidencialidad de Datos Estadísticos de la Conferencia de Estadísticos Europeos de las Comisiones Estadística y Económica para Europa del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas en conjunto con EUROSTAT la agencia estadística Europea, cuya función es "...proveer a la Unión Europea un servicio de información estadística de calidad"¹²⁹ a llevarse a cabo en el año 2002, se tiene contemplado considerar:

"...

- *metodologías de aplicaciones de confidencialidad de datos estadísticos (SDC por sus siglas en inglés) y programas informáticos para el manejo de estadísticas;*
- *el impacto de los nuevos desarrollos de programas informáticos y de comunicaciones en la confidencialidad de datos estadísticos;*
- *el progreso de la implementación de métodos y técnicas en los países en transición; y*
- *la actitud de los informantes y usuarios hacia la confidencialidad de datos estadísticos.*"¹³⁰

Se aprecia que la tendencia sobre el manejo de datos se complica tomando varias ramificaciones en la medida que se utilizan en más campos de las ciencias sociales e involucran a mayor cantidad de actores planteando nuevas interrogantes. Se observa la importancia de los datos y de los medios de almacenaje y procesamiento utilizados. Por otra parte se pondera la confidencialidad del uso de datos estadísticos cuyo manejo tiene implicaciones éticas por tratarse de información relativa a salud, forma de vida, seguridad, consumo, etc. de las personas investigadas o encuestadas. La desagregación adecuada de los temas sobre estadísticas en función de los objetivos para los que se utilicen, dará lugar a perspectivas balanceadas, integrales y objetivas para su desarrollo en los foros internacionales como los llevados a cabo por la Conferencia de Estadísticos Europeos.

La implementación de métodos y técnicas en los países en vías de desarrollo (ahora algunos llamados *en transición*) es otra preocupación de la Conferencia de Estadísticos Europeos pues permitirá evaluar resultados obtenidos en latitudes diferentes a las europeas y por lo tanto con problemáticas distintas. Su estudio puede ayudar a mejorar los enfoques establecidos a la par de inculcar las metodologías ya desarrolladas en Europa en países con dependencias estadísticas jóvenes o poco desarrolladas.

Las evaluaciones permitirán señalar factores relevantes para la política, la presupuestación y la administración. La OCDE establece al respecto que la evaluación de la información "... jugará un papel trascendente en el planteamiento de políticas para mejorar la calidad de los servicios públicos y los procesos de presupuestación dando el peso específico a las prioridades y el ahorro."¹³¹

Sin embargo, los propósitos con que se usen las evaluaciones deberán estar claramente definidos, pues deberán estar hechos a la medida de las características de la política para no informar sobre resultados ajenos a los

objetivos de la institución. Los métodos de evaluación deberán empatar con los objetivos de los planes y programas, teniendo en cuenta factores como el costo y el tiempo empleado para su elaboración. Definir desde un principio las necesidades de evaluación sobre los resultados de las políticas y establecer objetivos claros mejorará la utilidad de las mediciones y facilitará la planeación. Dado que no existe una manera única de organizar y dirigir las evaluaciones, la selección de los métodos dependerá de diversos factores, incluyendo los objetivos de la evaluación, su papel en un marco de desempeño más amplio y de consideraciones institucionales y políticas.

La OCDE establece "... al presentarse los primeros resultados de una evaluación, crecerá la credibilidad y se presionará para actuar sobre ellos... la disponibilidad pública de los informes será útil para estimular el debate sobre los resultados"¹³², destacando que los juicios y recomendaciones basados en criterios claros "...llamarán la atención y promoverán las pautas de acción al respecto (...) debiendo estar basados en solucionar problemas, más que en repartir culpas"¹³³. Es así como las organizaciones enfrentarán sus problemáticas: encarando los resultados de sus evaluaciones con respecto a los objetivos establecidos públicamente desde un principio. Los errores de los procesos administrativos serán corregidos a partir del conocimiento de los elementos con fallas. Ocultar y disfrazar los errores y sus orígenes conducirán necesariamente a la ruina de las organizaciones.

3.1.6. CONSECUENCIAS DE LA MALA EVALUACIÓN DE RESULTADOS EN SEGURIDAD PÚBLICA

Al no obtenerse resultados objetivos en las evaluaciones de una institución, se propiciará un círculo vicioso, debido principalmente a que al no conocerse la dimensión de los problemas y de sus relaciones con otros fenómenos de manera objetiva y fría, no se podrán resolver óptimamente. A continuación se enlistan

algunos de los pasos que conforman este círculo para el caso de la seguridad pública:

- La deficiente medición resultará en comunicación inadecuada entre los funcionarios, las dependencias y hacia la población atendida;
- al haber comunicación inadecuada, no se podrá mejorar la normatividad de los diferentes niveles de gobierno respecto de la obligación del Estado de brindar seguridad pública;
- no será posible saber en qué áreas crecen los fenómenos delictivos ni en que proporción, por lo que su combate será desproporcionado;
- no se realizarán presupuestos adecuados pues las metas a alcanzar serán difusas y estarán planteadas en términos falsos;
- se asignarán recursos escasos o innecesarios, resultando en ineficiencia por incumplimiento y/o desperdicio;
- no se podrá combatir al crimen como actividad altamente rentable ya que cooptará funcionarios de todas jerarquías;
- crecerá el problema de la inseguridad en todos los ámbitos;
- se deslegitimará el Estado por la creación y el crecimiento de estructuras paralelas con poder fáctico de las que se desconocerá su dimensión real;
- se desarrollará el consecuente crecimiento de la corrupción;
- la misma corrupción propiciará de nuevo una comunicación pobre entre las partes encargadas del combate al delito, ya con intereses creados, realimentando la problemática.

Una parte importante de la salida viable a esta escalada de problemas será que las áreas involucradas en la medición de los resultados tendrán que anteponer los objetivos institucionales a intereses personales y de grupos delictivos que coopten al personal dentro de las instituciones. Este primer paso deberá estar ligado a la voluntad de cambio de las demás áreas en el entendido de que de no ser así, la destrucción de las instituciones será, en el largo plazo, inevitable, permitiendo el arribo al poder de estructuras paralelas con penetración en prácticamente toda la

sociedad y con fuertes financiamientos provenientes de las actividades ilícitas altamente rentables y permitidas en su origen por instituciones permeadas por la corrupción.

3.1.7. RETOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE INDICADORES DE RESULTADO

En virtud de que las actividades de los gobiernos contemporáneos exigen una nueva dimensión para asegurar la responsabilidad ("*accountability*")¹³⁴ de sus actividades, las cuales van más allá del respeto de la legalidad, el cumplimiento de los procesos establecidos, la jerarquía burocrática y la probidad financiera. Se deberán plantear mecanismos de control integrales y coherentes con las políticas establecidas en los planes de desarrollo (el Plan Nacional de Desarrollo para el caso de México). Para lograr el funcionamiento de estos mecanismos, los gobiernos deberán procurar el uso de herramientas que les permitan utilizar todos los medios a su alcance, entre ellos, la medición objetiva de los problemas a enfrentar.

Aún cuando los gobiernos se retiren de las actividades empresariales, desregulen o intenten recortar servicios, siguen estando involucrados en dirigir grandes proyectos (correos, defensa, aeropuertos, fondos de pensiones); apoyar el desarrollo de los mercados; responsabilizarse de las áreas de la salud, y la educación de grandes poblaciones; asegurar la vigencia de la ley y el orden; mantener y restaurar ambientes seguros y ecológicamente sustentables, además de invertir en grandes proyectos de infraestructura por lo que no podrán ignorar la implementación de herramientas funcionales para encarar sus retos.

En el futuro inmediato la escasez previsible de recursos por captación fiscal como una tendencia general en todos los países del orbe, hace indispensable conducir la administración pública con gran precisión en aras de la eficiencia y la eficacia

para el cumplimiento de los compromisos adquiridos por los gobiernos democráticos con sociedades cada vez más demandantes.

Las restricciones presupuestarias ante las crecientes demandas resaltan la necesidad de encontrar nuevas formas de respuesta. Por ejemplo, en la medida que las poblaciones envejecen, los costos de salud crecerán, y las formas existentes de atender a los ancianos y a los individuos más vulnerables pueden ser costosas e inadecuadas. Las actuales formas de solucionar los problemas, exclusivamente por medio de las grandes burocracias, pueden no funcionar bien en una compleja sociedad post-industrial. Según Caiden, "...el desarrollo de un movimiento en favor de mayor autonomía para los niveles subnacionales de gobierno, exigiendo mayores responsabilidades en la obtención y en el gasto de los ingresos, trajo como consecuencia que los administradores locales y regionales tengan que manejar organizaciones complejas y multifuncionales, debiendo responder ante los ciudadanos y las fuerzas económicas locales, aún cuando esto pueda complicar las tareas de los funcionarios nacionales a la hora de implementar las políticas correspondientes"¹³⁵ lo que incidirá cada vez en mayor medida en la complejidad de la administración local y su evaluación por parte del gobierno central.

La nueva tecnología de la información modifica las formas de gobernar, expandiendo las fuentes de la información y las comunicaciones hacia los ciudadanos comunes, y abriendo nuevas posibilidades para llevar a cabo en diferentes modalidades la implementación de los programas gubernamentales. Será una tarea ineludible de los gobiernos conocer y estudiar las tecnologías emergentes con el fin de evaluar su implementación y renovación con criterios de persecución de los objetivos institucionales y no solamente para justificar gastos.

Ya que en muchos países el nivel de corrupción ha alcanzado un punto intolerable, se impone la toma de medidas para incrementar la transparencia en las organizaciones públicas, y asegurar que ellas estén llevando a cabo las tareas

para las cuales fueron creadas. Además, con la creciente globalización, los responsables de la elaboración de las políticas tienen que responder a problemas que van más allá de las fronteras de sus jurisdicciones, lo que implica, en la inmediatez, la necesidad de entender las fuerzas globales, la capacidad para responder a las tendencias y eventos internacionales, y la habilidad para establecer vínculos de cooperación con organizaciones más allá de las fronteras nacionales.

Estos desarrollos modificarán la forma de actuar de los gobiernos, inmersos permanentemente en una serie de elecciones de fines y de medios, y operando en un entorno de incertidumbres complejas y convergentes. Se espera que ellos tomen decisiones complicadas, en respuesta a las múltiples presiones, que se involucren en negociaciones y que asuman riesgos. Casi todas las acciones que los gobiernos toman, los involucran en relaciones con otros, entre dependencias, entre niveles de gobierno, con compañías privadas, grupos de presión, organizaciones sin fines de lucro y ciudadanos. Para ser efectivos, los gobiernos tienen que estimular la cooperación y la participación, emprender proyectos en conjunto con la sociedad, operar dependencias cuasi-públicas, hacer contratos, concertar acuerdos y concretar una variedad de arreglos financieros. En esta situación, es imposible trabajar sin el establecimiento claro de metas y la medición de su alcance.

No todas las actividades podrán cuantificarse. Actividades de rutina, como el procesamiento de formatos, la recolección de basura y las inscripciones en escuelas se prestan con facilidad a la medición cuantitativa. En el extremo opuesto de la escala, la diplomacia, la asesoría política, las negociaciones, las actividades culturales y la investigación entre otros no se amoldan a dichas mediciones. Entre ambos extremos, existe una gran variedad de actividades en la que las medidas del desempeño deberán ser aplicadas tomando en consideración una serie de dimensiones, porque es preciso captar tanto la calidad del servicio como la cantidad del mismo. En esta área se ubican, por ejemplo, la salud pública, la

seguridad pública (respeto de las leyes de tránsito, erradicación de grupos delictivos, cumplimiento de las leyes contra el uso ilícito de drogas), la educación (recreación, desarrollo), y el bienestar social (guarderías, violencia doméstica, entrenamiento y desarrollo laboral, asistencia pre y post-natal). Estas áreas plantean desafíos permanentes para la evaluación, porque involucran considerables variaciones en el comportamiento y en la valoración, que difícilmente son compatibles con medidas estandarizadas.

Aún cuando se adopten y se utilicen buenas medidas del desempeño, representan sólo una dimensión de las actividades de una organización. Una organización debe alcanzar sus metas, pero puede hacerlo de tal forma que contradiga los valores democráticos y que subordine al logro de sus objetivos toda otra consideración. Por ejemplo, una dependencia impositiva puede intimidar a los contribuyentes y tratarlos de manera injusta, recolectando grandes montos de ingresos. La policía puede proclamar que ha reducido la delincuencia, pero hacerlo a costa de brutalidad, la discriminación, la creación de un clima de temor o del predominio de un poder militarizado en la sociedad civil. Las medidas de desempeño pueden también contribuir con estos resultados, en caso, por ejemplo, que los individuos sean recompensados o penalizados esencialmente en función de los resultados, sin importar cuán aceptables son los medios utilizados para alcanzarlos.

Si las medidas del desempeño se desarrollan explícitamente para contribuir con el proceso presupuestario, habrá otras dificultades. Debido en parte a que es imposible establecer cómo los cambios en el financiamiento afectarán realmente los resultados de los programas. La necesidad de la medición en función de objetivos; la difusión de los resultados (por negativos que pudieran ser) y la toma de decisiones con base en esos mismos resultados permitirá avanzar en la administración pública en todo el mundo.

La medición y la evaluación de las organizaciones, sus entradas y los resultados que entregan estarán en la raíz de todos los procesos de las organizaciones al permitir diagnósticos sustentados para la resolución de problemas complejos. Sin medición no se conocerán las carencias y necesidades de cada área atendida por las dependencias ni se sabrá como establecer las prioridades de actuación. La información será (y ya lo es) el insumo más importante, pero también el más peligroso pues su manejo inadecuado o irresponsable no permitirá la materialización de objetivos ni el alcance de metas. El descuido de la información y sus medios de manejo serán a su vez grandes problemas potenciales por lo que la confiabilidad en el almacenamiento de datos y su procesamiento estarán ceñidos a metodologías rigurosas en cuanto a los valores con respecto a los cuales se manejan, y flexibles en su capacidad de adaptarse al medio externo que presenta nuevas oportunidades, problemas y exigencias.

3.2. ÁMBITO NACIONAL

3.2.1. MARCO JURÍDICO

3.2.1.1. CONSTITUCIÓN

Sobre la materia de seguridad pública, la Carta Magna se reformó en sus artículos 21 y 73 fracción XXIII, lo cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994¹³⁶. En el nuevo texto se propone una reconcepción de la profesionalización; se refuerzan los procedimientos de evaluación del desempeño profesional permanente de los servidores públicos de seguridad; y se pretende la revalorización y dignificación de los servidores de la seguridad pública. De acuerdo con la SEGOB, "...para atraer a esa actividad a mexicanos que encuentren en ella un proyecto digno de vida profesional, sentando las bases de seguridad y reconocimiento social que merecen"¹³⁷. La parte correspondiente en el texto vigente del artículo 21º establece:

"... la seguridad pública es una función de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo, y honradez ... La Federación, el Distrito Federal y los Municipios se coordinarán en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública."

El artículo 73 establece las facultades del Congreso de la Unión y en su fracción XXIII se refiere a la coordinación en materia de seguridad pública de la siguiente manera:

"...Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal."

3.2.1.2. LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

La penúltima reforma a esta ley se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 18 de mayo de 1999. Sobre la seguridad pública, su artículo 20, establece la obligación de las secretarías de Estado y los departamentos administrativos de brindar apoyo unos a otros.

"...Las secretarías de Estado y los departamentos administrativos establecerán sus correspondientes servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad,

fiscalización, archivos y los demás que sean necesarios, en los términos que fije el Ejecutivo Federal."

Respecto al manejo de estadísticas en seguridad pública, el artículo 30 bis dicta a la Secretaría de Seguridad Pública, la obligación de: "... XIV. Elaborar y difundir estudios multidisciplinarios y estadísticas sobre el fenómeno delictivo."

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública se reformaron en diversos artículos a por iniciativa del Poder Ejecutivo, a partir del 1º de diciembre de 2000, para la creación de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) a nivel federal. Con dichas reformas, el Consejo Nacional de Seguridad Pública se integra por: el Secretario de Seguridad Pública (quien lo preside); 31 Gobernadores e los Estados; el Secretario de la Defensa Nacional; el Secretario de Marina; el Secretario de Comunicaciones y Transportes; el Procurador General de la República; el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Secretario Ejecutivo del SNSP. De esta manera, las funciones que desarrollaba la Secretaría de Gobernación en la materia, quedaron adscritas a la SSP.

3.2.1.3. LEY DE PLANEACIÓN

Este instrumento jurídico es inoperante a la fecha. Su última reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983. Sobre la materia específica de evaluación de resultados para todas las áreas que involucran a la Administración Pública, refiere:

"...3º Mediante la planeación se fijaran objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignaran recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinaran acciones y se evaluarán resultados."

Para la operación de la planeación apunta la existencia de el Sistema Nacional de Planeación Democrática, con la pretensión de hacer partícipes a todos los actores sociales y políticos, estableciendo...

"...13º Las disposiciones reglamentarias de esta ley establecerán las normas de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática y el proceso de planeación a que deberán sujetarse las actividades conducentes a la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan y los programas a que se refiere este ordenamiento."

En este sentido, la Ley de Planeación es un instrumento útil, pues en su nivel de ley establece la obligación de evaluar el Plan (Plan Nacional de Desarrollo) y los programas de él derivados.

3.2.1.4. LEY DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA Y GEOGRÁFICA

El 30 de diciembre de 1980 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Información Estadística y Geográfica (sin haber tenido una sola reforma a la fecha); según su artículo 2º tiene por objeto:

"...I.- Normar el funcionamiento de los servicios nacionales de estadística y de información geográfica;

II.- Establecer los principios y las normas conforme a los cuales las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, deberán

ejercer las funciones que les correspondan como partes integrantes de los servicios nacionales de estadística y de información geográfica;

III.- Fijar las bases para coordinar la participación y colaboración que corresponda a los gobiernos de las entidades federativas y a las autoridades municipales, así como para promover, cuando se requiera, la colaboración de los particulares y de los grupos sociales interesados, a efecto de mejorar el funcionamiento de los servicios mencionados en la fracción anterior; y

IV.- Promover la integración y el desarrollo de los sistemas nacionales estadístico y de información geográfica para que se suministre a quienes requieran, en los términos de esta ley, el servicio público de información estadística y geográfica.

V.- Regular el desarrollo y la utilización permanente de la informática en los servicios nacionales a que se refiere este artículo."

En el texto de esta ley, se habla de la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto (SSP), la cual estaba encargada del Sistema Nacional de Planeación Democrática mencionado anteriormente. En la actualidad las funciones de planeación de la SSP fueron absorbidas de manera parcial por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). El problema radica en la falta de criterios organizacionales y administrativos integrales para la planeación, reduciendo esta al plano contable y financiero. En este esquema descentralizador, cada una de las dependencias es responsable por la planeación en su propio ámbito. Otro punto en contra de la planeación gubernamental es la desaparición de las oficinas de planeación, programación, organización y métodos en el sexenio de Miguel de la Madrid; la reducción del tamaño de las estructuras gubernamentales trajo consigo la extinción de áreas poco útiles a los ojos de aquellos que veían al recurso financiero como único activo importante y por el cual debían de trabajar las administraciones.

El recurso humano dentro de las organizaciones y la población atendida pasaron a ser variables menos trascendentes para los economistas y financieros encumbrados en cargos públicos durante el periodo de Carlos Salinas de Gortari. Derivado de esta ley, existe el Reglamento de la Ley de Información Estadística y Geográfica, documento en el cual sólo se habla de cuestiones poblacionales y geográficas, pero no de métodos ni de evaluación estadística de la gestión del gobierno.

3.2.1.5. LEY GENERAL QUE ESTABLECE LAS BASES DE COORDINACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA (SNSP)

La iniciativa de esta Ley de Bases, derivada de las reformas a los artículos 21 y 73 fracción XXIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se presentó ante el H. Congreso de la Unión el 2 de octubre de 1995 y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 1995. En ella se establecen fundamentos jurídicos de aplicación en todo el país, basados en una política nacional de seguridad pública con la idea de combatir a la delincuencia de manera integral y sistemática. Se señala además, la necesidad de integrar el Sistema Nacional de Seguridad Pública, a través de la coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios; indica en el *Título Segundo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Capítulo IV de la Información Nacional Sobre Seguridad Pública, Sección Tercera de la Estadística de Seguridad Pública*, que las autoridades deberán establecer los mecanismos eficaces para que la sociedad participe en la planeación y supervisión de la seguridad pública:

"...38º El Reglamento señalará los instrumentos de acopio de datos que permitan analizar la incidencia criminológica y, en general, la problemática

de seguridad pública en los ámbitos de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios, con el propósito de planear las estrategias de las políticas tendientes a la preservación del orden y la paz públicos. Para este efecto, dispondrá los mecanismos que permitan la evaluación y reorientación, en su caso, de las políticas de seguridad pública.

"...Las normas generales para la recepción de la información serán establecidas de conformidad con la Ley de Información Estadística y Geográfica.

"...40° La Estadística de Seguridad Pública sistematizará los datos y cifras relevantes sobre servicios de seguridad preventiva, procuración y administración de justicia, sistemas de prisión preventiva, de ejecución de sentencias y de tratamiento de menores, y los factores asociados a la problemática de seguridad pública.

"...La Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios integrarán los instrumentos de información del Sistema Nacional, para cuyo efecto se establecerán las bases de datos sobre seguridad pública."

En esta ley se establece la constitución del Consejo Nacional de Seguridad Pública como órgano superior de coordinación del SNSP y la figura de Secretario Ejecutivo, responsable de:

"...Certificar, ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos del Consejo Nacional; proponer al Consejo políticas y lineamientos generales en la materia (...) dar seguimiento al Programa Nacional de Seguridad Pública, aprobado por el propio Consejo; y coordinar, promover y administrar los dos principales instrumentos del Sistema, que son: la formación profesional de corporaciones de seguridad pública y los registros nacionales de información"¹³⁸

Dichos registros pretenden ser la base de datos más completa sobre el fenómeno delictivo en todo el Territorio Nacional.

De acuerdo con esta ley, la creación del Sistema de Información Nacional sobre Seguridad Pública es obligación del SNSP y busca de parte de la Federación, los Estados, el D.F. y los Municipios, el suministro, intercambio y sistematización de la información sobre seguridad pública, mediante los instrumentos tecnológicos que permitan acceso rápido y fácil a los usuarios. Dentro de este sistema, se obliga la creación de 5 Registros Nacionales¹³⁹:

- *De personal de seguridad pública*
- *De armamento y equipo*
- *De la estadística de seguridad pública*
- *De la información de apoyo a la procuración de justicia*
- *De las reglas generales sobre la información*

Según se hace saber a la población en la página electrónica del SNSP, sus propósitos son¹⁴⁰:

- *"Aplicar una política nacional integral de seguridad pública*
- *Fortalecer al Estado Mexicano*
- *Combatir sistemáticamente la delincuencia*
- *Responder adecuadamente a una de las más sentidas demandas sociales*
- *Coordinar a las autoridades de los tres niveles de gobierno (Federal, Estatal y Municipal)*
- *Establecer cuatro elementos básicos:*

- *Profesionalización del personal de seguridad pública, mediante programas especializados,*
- *Modernización tecnológica,*
- *Sistematización e intercambio de información entre las instituciones del país,*
- *Coordinación con las instancias y órganos auxiliares de la seguridad pública."*

Existen diversos instrumentos legales en los que, a pesar de la importancia del tema, no se hace mención de elementos estadísticos, formas de medición o indicadores, entre ellos se encuentran: el Código Penal Federal; la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada; la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; y la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

3.2.2. MEDICIÓN DE RESULTADOS SOBRE SEGURIDAD PÚBLICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

3.2.2.1. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA (INEGI)

Entre su catálogo de publicaciones el INEGI cuenta con dos relacionadas con la Seguridad Pública. Una de ellas se titula *Indicadores Sociodemográficos de México (1980-2000)* que en uno de sus capítulos (*14. Seguridad y Orden Público*) detalla una serie de indicadores como sigue:

"...presuntos delincuentes sentenciados por sexo; tasas de delincuencia por sexo; presuntos delincuentes y delincuentes sentenciados por entidad federativa y sexo; tasa delictiva por entidad federativa y sexo; presuntos delincuentes y delincuentes sentenciados por tipo de delito; presuntos delincuentes del fuero común por entidad federativa y tipo de delito; delincuentes sentenciados del fuero común por entidad federativa y tipo de delito; presuntos delincuentes del fuero federal por entidad federativa y tipo de delito; delincuentes sentenciados del fuero federal por entidad federativa y tipo de delito; procesados en centros de readaptación social por entidad federativa; sentenciados en centros de readaptación social por entidad federativa; capacidad, población y sobrepoblación en los centros de readaptación social pro entidad federativa; indicadores sobre menores infractores; además de algunos indicadores construidos respecto a suicidios"¹⁴¹.

La publicación *Cuaderno de estadísticas judiciales en materia penal, número 8*¹⁴² muestra a la seguridad pública desde una perspectiva que divide el o los fenómenos de los cuales están compuestos en dos rubros divididos a su vez de la siguiente manera:

"1. Presuntos Delincuentes, Fuero Común y Federal

- 1.1. Serie histórica***
- 1.2. Delito principal***
- 1.3. Edad y sexo***
- 1.4. Auto de Término Constitucional***
- 1.5. Número de Delitos***
- 1.6. Grupo Principal de Delitos***
- 1.7. Condición de Actividad Económica***
- 1.8. Ocupación Principal y Grupo de Edad***
- 1.9. Condición de Escolaridad***
- 1.10. Nivel de escolaridad***

2. *Delincuentes Sentenciados, Fuero Común y Federal*

- 2.1. *Serie Histórica***
- 2.2. *Delito principal***
- 2.3. *Edad y Sexo***
- 2.4. *Sentencia***
- 2.5. *Número de Delitos***
- 2.6. *Grupo Principal de Delitos***
- 2.7. *Delitos***
- 2.8. *Condición de Actividad Económica***
- 2.9. *Ocupación Principal y Grupo de Edad***
- 2.10. *Condición de Escolaridad***
- 2.11. *Nivel de Escolaridad.*"¹⁴³**

Ambas publicaciones representan esfuerzos importantes de recolección de datos y construcción de indicadores. Sin embargo, el enfoque que utilizan es parcial, puesto que la medición se centra en el delito como única fuente de inseguridad, sin tomar en cuenta los recursos humanos, financieros y materiales empleados en el combate a la delincuencia.

Al igual que en los documentos publicados por agencias nacionales de estadística en otros países y por organismos internacionales, se puede apreciar la ausencia de un apartado metodológico completo en el cual se indique la forma de construir los indicadores presentados. Esto significa una carencia grave pues los mismos datos se pueden ofrecer al lector con matices diferentes en función del método empleado para su cálculo.

3.2.2.2. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (PND)

El texto del PND corresponde al plan con el cual se llevarán las políticas durante el periodo de la administración 2001-2006. Al hablar sobre seguridad pública se hace

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

un diagnóstico culpando a las administraciones anteriores. La diferencia fundamental con dichas administraciones es la intención de medir la delincuencia con base en los delitos estimados en el Territorio Nacional y no solamente utilizando el dato de los delitos denunciados. Al respecto se anota: "... el efecto de la lucha contra la delincuencia será medible por el número de delitos cometidos y denunciados. Es fundamental promover la cultura de la denuncia por parte de las víctimas de los delitos. Adicionalmente se llevarán a cabo encuestas públicas relativas a la percepción que sobre la seguridad tenga la ciudadanía"¹⁴⁴.

Como objetivo rector en materia de Seguridad Pública del PND para el periodo 2001 a 2006 se establece "garantizar la seguridad pública para la tranquilidad ciudadana".¹⁴⁵ Las estrategias en materia de seguridad pública son:

- a) *Prevenir el delito para garantizar la seguridad ciudadana;*
- b) *Lograr la reforma integral del sistema de seguridad pública*
- c) *Combatir la corrupción y dignificar los cuerpos policiales*
- d) *Reestructurar integralmente el sistema penitenciario*
- e) *Promover la participación y organización ciudadanas en la prevención de delitos por faltas administrativas.*¹⁴⁶

El sistema planteado contendrá información de delincuentes, bandas, formas delictivas y tipo de armamento de las organizaciones criminales.

3.2.2.3. PROGRAMA NACIONAL DE SEGURIDAD PUBLICA 2001-2006

Este programa se inscribe en el Plan Nacional de Desarrollo para el mismo periodo y de acuerdo con la SEGOB:

- *Plantea una revisión integral para homologar las disposiciones legales federales y locales, creando un marco jurídico moderno, en el marco del*

federalismo, a partir del cual se fundamenten las políticas y acciones del SNSP.

- *Establece los índices de cobertura de los elementos de seguridad pública, para racionalizar la planeación y operación de las instituciones de policías preventivas del país.*
- *Propone fijar los criterios para precisar con categoría de políticas prioritarias en los programas de gobierno federal, estatales y municipales, la suficiencia de recursos presupuestales dirigidos a la seguridad pública preventiva, congruente con las fórmulas de cobertura que proponga el SNSP.*

El eje 2 del Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006 se titula *Cobertura y Capacidad de Respuesta*. En él se propone trabajar con dispositivos a nivel nacional, regional y local para: "...redistribuir e incrementar el número actual de elementos preventivos en función del volumen poblacional, la extensión territorial y la incidencia delictiva; adecuar planes operativos estatales y municipales hacia objetivos específicos en zonas urbanas, suburbanas y rurales; incrementar el número de agencias y Ministerios Públicos, así como de sus auxiliares y peritos, de acuerdo al índice delictivo"¹⁴⁷. En este eje se proyecta el aumento de la cobertura y capacidad de respuesta de los órganos a cargo de prevención del delito, readaptación social y procuración y administración de justicia.

El tercer eje, *Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública* es el más importante para este estudio, pues "...busca el fortalecimiento de la información sobre seguridad pública en las 5 formas que establece la Ley"¹⁴⁸. Para la consecución de este objetivo, se planea integrar un banco de información, con la finalidad de actualizar y aprovechar los datos contenidos permanentemente. Parte de la información que se propone procesar consta de bancos de huellas dactilares, rasgos faciales y antropomórficos, con los que se podrán hacer búsquedas de sospechosos en minutos desde cualquier punto de la República Mexicana¹⁴⁹. Se

incluyen además, otros registros como: el Registro Nacionales de Vehículos Robados y Recuperados; Registro Nacional de Procesados, Sentenciados y de Ejecución de Sentencias Penales; Registro Nacional de Resoluciones Judiciales; Registro Nacional de Menores Infractores; y el Registro Nacional de Infraestructura en Comunicación.

Finalmente, el Eje 4, *Equipamiento, Tecnología e Infraestructura* es una parte vital de el Sistema Nacional de Seguridad Pública en este enfoque que pretende conjuntar por primera vez todos los elementos cuantitativos sobre seguridad pública a nivel nacional. Con la implementación de este eje se pretende la profesionalización de los recursos humanos y la cobertura y capacidad de respuesta que permitan homologar criterios tecnológicos a la vez de mejorar la labor de los cuerpos de seguridad pública.

Otro aspecto importante en este respecto es la necesaria interoperatividad de los sistemas de telemática, para transmisión y manejo de "...voz e imagen que desarrolle la inteligencia necesaria para eficientar los planes operativos y la coordinación interpolicial en los diferentes niveles de responsabilidad federal, estatal y municipal"¹⁵⁰. En este sentido, se proyecta la construcción de los Centros de Comando, Comunicación, Control y Cómputo (C4) y del Centro Nacional de Información (C.N.I.).

3.2.2.4. INFORME SEMESTRAL DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA

Publicado el 28 de mayo de 2001, el Informe Semestral de la Secretaría de Seguridad Pública comunica a la población de los avances alcanzados hasta ese mes. Se hace del conocimiento de público la creación de dicha Secretaría con unidades provenientes de la Secretaría de Gobernación, de las partes existentes que le dieron vida se cuentan: la Policía Federal Preventiva, el Sistema Nacional

de Seguridad Pública, la Dirección General de Normatividad, la Dirección General de Prevención y Readaptación Social, la Dirección General de Tratamiento de Menores y el Consejo de Menores, éstas últimas de la administración central de la Secretaría de Gobernación dentro de la estructura de la Subsecretaría de Seguridad Pública.

A estas tareas, se agregó la tarea de "...definir la política criminológica del país"¹⁵¹. Se informa además que "...los órganos desconcentrados quedaron bajo la dirección y mando del nuevo secretario de seguridad pública a partir del primero de diciembre y la subsecretaría de seguridad pública con sus tareas respectivas por ser administración central hasta el 6 de febrero de este año, fecha en que se publicó el Reglamento Interior de la nueva Secretaría de Seguridad Pública"¹⁵².

Se informa, a su vez que respecto a la Policía Federal Preventiva, se encontraban tres unidades: la Policía Federal de Caminos, que había asumido funciones fuera de su correspondencia como: la vigilancia en aeropuertos, aduanas y puertos; la Unidad de Inteligencia proveniente del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen); y una brigada de la Policía Militar comisionada en funciones de policía preventiva en razón de un convenio con la Secretaría de la Defensa Nacional.

De acuerdo con el Informe Semestral, esta estructura carecía de funcionalidad y cobertura ya que la Policía Federal de Caminos (con más de 70 años de existir como tal) "...no fue creada ni está capacitada ni organizada para cumplir funciones distintas de las que le son propias"¹⁵³, lo cual provocó problemas de indisciplina y corrupción en aeropuertos y fronteras, y descuido de sus tareas, reportando incluso datos de delitos menores a los reales, (un 38 por ciento menos de los delitos que realmente se cometieron en el último año según las cámaras de transporte).

Sobre el Sistema Nacional de Seguridad Pública, creado el 11 de diciembre de 1995, se informa que este programa ha gastado 16 mil 137 millones de pesos, de la siguiente forma: profesionalización: 2 mil 228 millones; equipamiento: 3 mil 640 millones; infraestructura penitenciaria: 5 mil 400 millones; Red Nacional de Telecomunicaciones: 3 mil 900 millones; sistema Nacional de información: 440 millones; apoyo a Tribunales Superiores de Justicia: 316 millones; coordinación con instancias: 213 millones. En la estructura del Informe Semestral, se puede apreciar un cambio en el estilo de la presentación de datos con un reconocimiento tácito de las fallas existentes, aunque se trata de un informe de tipo ejecutivo y no de un informe de gobierno en forma. Es en este sentido, que se afirma "...los resultados en la seguridad de la población, no son ni por mucho aceptables"¹⁵⁴.

Se anota también que se están estableciendo las ciudades, pueblos, barrios y colonias de mayor incidencia delictiva de cada Estado, para que ahí se dé la inversión en seguridad y la atención del Ministerio Público, para que "...la misma comunidad reconozca, acepte y audite estos gastos y resultados"¹⁵⁵ para lo cual se ha iniciado una auditoría general.

3.2.2.5. 1er INFORME DE GOBIERNO, 1 DE SEPTIEMBRE DE 2001

Una vez más, los especialistas en los temas nacionales hacen gala de su poder retórico y de una pluma fluida reconociendo la grave situación de la seguridad pública. Los resultados no son diferentes a los de administraciones anteriores. A pesar de hablar de avances en la "...renovación y transformación de las instituciones.. la adecuación del sistema de justicia penal... el desarrollo homogéneo de las corporaciones de seguridad pública, el combate a fondo de la corrupción en todas sus modalidades..." el alcance es magro, pues los índices delictivos sólo disminuyen si se utilizan los métodos oficiales de medición.

Sobre el Sistema Nacional de Seguridad Pública, creado el 11 de diciembre de 1995, se informa que este programa ha gastado 16 mil 137 millones de pesos, de la siguiente forma: profesionalización: 2 mil 228 millones; equipamiento: 3 mil 640 millones; infraestructura penitenciaria: 5 mil 400 millones; Red Nacional de Telecomunicaciones: 3 mil 900 millones; sistema Nacional de información: 440 millones; apoyo a Tribunales Superiores de Justicia: 316 millones; coordinación con instancias: 213 millones. En la estructura del Informe Semestral, se puede apreciar un cambio en el estilo de la presentación de datos con un reconocimiento tácito de las fallas existentes, aunque se trata de un informe de tipo ejecutivo y no de un informe de gobierno en forma. Es en este sentido, que se afirma "...los resultados en la seguridad de la población, no son ni por mucho aceptables"¹⁵⁴.

Se anota también que se están estableciendo las ciudades, pueblos, barrios y colonias de mayor incidencia delictiva de cada Estado, para que ahí se dé la inversión en seguridad y la atención del Ministerio Público, para que "...la misma comunidad reconozca, acepte y audite estos gastos y resultados"¹⁵⁵ para lo cual se ha iniciado una auditoría general.

3.2.2.5. 1er INFORME DE GOBIERNO, 1 DE SEPTIEMBRE DE 2001

Una vez más, los especialistas en los temas nacionales hacen gala de su poder retórico y de una pluma fluida reconociendo la grave situación de la seguridad pública. Los resultados no son diferentes a los de administraciones anteriores. A pesar de hablar de avances en la "...renovación y transformación de las instituciones.. la adecuación del sistema de justicia penal... el desarrollo homogéneo de las corporaciones de seguridad pública, el combate a fondo de la corrupción en todas sus modalidades..." el alcance es magro, pues los índices delictivos sólo disminuyen si se utilizan los métodos oficiales de medición.

En el 1er Informe de Gobierno se habla de acciones y resultados en tres rubros: la reforma integral en materia de seguridad pública, destacando la creación de la Secretaría de Seguridad Pública y el fortalecimiento del marco legal, ambas descritas en el presente capítulo; el incremento en los montos de recursos presupuetarios del Sistema Nacional de Seguridad Pública; y la "dignificación de los cuerpos policiales y renovación del sistema operativo y prevención del delito". Dentro de este último se señala el compromiso del Ejecutivo Federal de "alcanzar resultados concretos". Se menciona la reducción de los ilícitos: de 14.2 delitos por cada 1000 habitantes en el 2000 a 9.8 por 1000 habitantes hasta agosto de 2001. El gobierno incumplió su propósito establecido en el PND sobre llevar a cabo "encuestas públicas relativas a la percepción que sobre la seguridad tenga la ciudadanía".¹⁵⁶ Al no tomar en cuenta la percepción de la ciudadanía sobre el estado que guarda la seguridad pública para su medición real, se margina la satisfacción de la población en la resolución de un problema fundamental para el desempeño de las actividades cotidianas de todos los mexicanos y el desarrollo nacional.

3.2.2.6. 1ER INFORME DE LABORES DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO (SECODAM) SEPTIEMBRE DE 2001

En el texto se marcan errores cometidos en administraciones pasadas, señalando: "...en materia de transparencia es esencial destacar que no ha habido una política gubernamental consistente que abra al conocimiento de la ciudadanía a la organización y operación de la Administración Pública Federal, los recursos con los que cuenta y los resultados de su gestión, ni existe una política deliberada de información que facilite comprenderla mejor para nutrir a la sociedad de elementos de juicio a fin de evaluar con objetividad el quehacer de las instituciones... por lo tanto el acceso a la información pública debe ser un derecho del ciudadano que debe privilegiarse de manera permanente..."¹⁵⁷

En este informe se plantean cinco objetivos: "...prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública; controlar prácticas de corrupción; detectar y sancionar las prácticas de corrupción e impunidad; dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad; administrar con pertinencia y calidad el patrimonio inmobiliario federal..."¹⁵⁸

En el mismo documento, se anuncia la implementación del Programa Nacional para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (PNTCC), cuyo objetivo rector es "...establecer los procesos prioritarios a mejorar en las principales áreas críticas de las instituciones, para contribuir a evitar conductas irregulares de los servidores públicos..."¹⁵⁹ Según el citado informe, se autorizaron indicadores de gestión para los 76 programas sociales apoyados con subsidios y transferencias con el propósito de "...promover mecanismos de medición oportunos y confiables que den cuenta de la operación de los programas..."¹⁶⁰. Sin embargo, no aparece entre dichos programas ninguno de la Secretaría de Seguridad Pública, lo cual manifiesta incompetencia o irresponsabilidad para alcanzar los objetivos planteados en el PND. Ambas son en todo caso de suma gravedad.

3.3. PERSPECTIVAS DEL GOBIERNO MEXICANO SOBRE EL FUTURO DE LOS INDICADORES DE GESTIÓN EN LA SEGURIDAD PÚBLICA

El establecimiento de parámetros (*benchmarks*) fundamentados en la experiencia de otros países en la medición de problemas nacionales ayudará al planteamiento de ideas para su solución. No obstante, este punto requerirá de mucha cautela, dado que los parámetros con que otras sociedades son evaluadas por sus propios integrantes corresponden a escalas de valores exclusivas de dichas sociedades. Los enfoques sociales, jurídicos, económicos y políticos de otras sociedades no son, en ningún caso compatibles en su totalidad con la realidad mexicana. Por

ello, deberán emerger de la propia sociedad mexicana quienes establezcan los valores con los cuales se medirá y evaluará la seguridad con la que cuentan ellos mismos.

La productividad no deberá ser el máximo valor para determinar la buena o mala actuación de las instituciones encargadas de proveer seguridad a la población. El valor primigenio será la seguridad del mayor número de habitantes posible, tal como se verá en el siguiente capítulo. El decrecimiento de la delincuencia y su acercamiento real a cero será el primer objetivo de las instituciones de seguridad pública en el marco del cumplimiento cabal de las leyes.

Determinar los costos unitarios de operación de corporaciones policiacas no llevará por sí mismo a conocer la inoperancia de estas. Será más bien la satisfacción manifiesta de la población a través de encuestas elaboradas objetivamente y con preguntas planteadas en términos claros lo que definirá el cumplimiento de objetivos de sus autoridades.

Los métodos de medición de la seguridad pública son parciales, pues no consideran la medición de la percepción de la ciudadanía con respecto al problema. Así nos encontramos con un discurso triunfalista que habla de una "batalla frontal", de "abatimiento de la corrupción" en beneficio de los resultados, de "operativos sorpresa", etc. y se ignora el miedo de las personas a salir a las calles, el sentimiento de impotencia ante la inseguridad imperante en las calles de las grandes urbes y de los caminos mexicanos.

Cualquier modelo propuesto en adelante, deberá incluir la percepción ciudadana con base en un sistema de sondeo de la población utilizando muestras lo suficientemente grandes para obtener resultados fiables, pues una población que no denuncia los delitos de los cuales es víctima revela desconfianza en las instituciones. Tal desconfianza no puede ser soslayada pues el bien común deberá estar por encima de cualquier inercia de minorías burocráticas por

permanecer de manera irresponsable en cargos públicos para los que no tengan la capacidad suficiente.

La medición de la seguridad pública será un factor importante para el combate a la delincuencia y por lo tanto para el desarrollo nacional. La presentación de los datos deberá ser objetiva, y el estudio comprometido con la sociedad a la que sirve el gobierno, con esa parte del Estado a la que todos los ciudadanos pertenecen y para la que al final trabajan todos y cada uno de los integrantes de las instituciones públicas. Para tener una medición adecuada será indispensable tomar en cuenta la satisfacción ciudadana, pues de lo contrario, el autoengaño sólo alimentará el descontento social y la consecuente deslegitimación de las instituciones.

CAPÍTULO 4

PROPUESTA DE

MODELOS DE MEDICIÓN

DE SEGURIDAD PÚBLICA

4.1. MÉTODO DE CRUCES

En este capítulo se exponen los modelos desarrollados por el propio autor de manera empírica, tomando como base algunos de los datos existentes en torno a fenómenos relacionados con la seguridad pública; separando entradas y salidas; y observando sus posibles relaciones o cruces útiles.

Los presentes modelos no pretenden establecer cantidades de recursos materiales, financieros o humanos requeridos para atacar la inseguridad, su único fin es aportar a la administración pública una herramienta de medición de manera que se pueda diagnosticar objetivamente la situación que guarda la seguridad pública en México sin ocultar la realidad. Para este estudio es preciso excluir los delitos de tipo electoral, fiscal, mercantil, civil laboral o administrativo a manera de concentrar el enfoque en las faltas de orden penal.

Para la generación de los indicadores de medición, se propone un método de cruces de las diferentes variables, pues los datos puros no expresan por sí mismos más que ideas abstractas. Al cruzar un dato con otro se obtiene información manejable. Así, por ejemplo, los datos 10 robos, un año y 1000 habitantes no permiten una apreciación al presentarse cada uno solo por separado. Al hacerse acompañar, o cruzarse, se puede leer la información: *10 robos por cada mil habitantes al año.*

Como se expuso en el capítulo 3, los métodos de medición de la seguridad pública en México son parciales, pues no consideran la medición de la percepción de la ciudadanía con respecto al problema. Así nos encontramos con un discurso triunfalista en beneficio de los resultados que habla de una "batalla frontal", "abatimiento de la corrupción", de "operativos sorpresa", etc. A la vez se ignora el miedo de las personas a salir de sus casas, el sentimiento de impotencia ante la inseguridad imperante, sobre todo, en las calles de las grandes urbes mexicanas.

Tipos de variables

1. Variables de entrada:

- A) ingresan a la organización para ser resueltas: los problemas de delincuencia en sus diferentes formas, las cuales dan razón de ser a la organización.
- B) entran a la organización de manera institucional: recursos humanos, materiales y financieros involucrados en resolver los problemas.
- C) variables exógenas: aquellas que no entran directamente al proceso pero afectan o influyen en su capacidad de desempeño como el tamaño y densidad de la población, los rangos de edad, el área geográfica, etc.

2. Variables de salida:

- A) servicios proporcionados: operativos realizados, decomisos, rondines, etc.
- B) sanciones: todas las contempladas en el Código Penal Federal.
- C) accesorias: que contribuyen a perseguir los fines de la seguridad pública como órdenes de aprensión, de cateo, etc.

3. Tiempo: variable a tomar en cuenta al final de todas las mediciones para permitir la comparación con periodos similares.

La medición de la seguridad pública en México no se puede comparar con mediciones hechas en otros países, pues la realidad social es diferente. Sólo existe un parámetro válido: la seguridad de todos los mexicanos; la delincuencia cero, el óptimo social en el que toda la población goza de un servicio provisto por un gobierno. Planteado de esta manera, sin embargo, el parámetro es un ideal; un objetivo inalcanzable, por lo que se establece que la meta se cumplirá en la medida en que la delincuencia y la inseguridad se aproximen a cero. Tal debe ser la meta en los programas de seguridad pública en cualquiera de los niveles de gobierno. Su cumplimiento determinará la capacidad de las autoridades para

cumplir con su primera función encomendada: dotar de seguridad a la población quien les eligió.

4.2. NIVEL DE SATISFACCIÓN ACERCA DE LA SEGURIDAD

Como se expuso en el capítulo anterior, en México, la medición de la seguridad pública tiene que ver con una visión institucional autocomplaciente. Para tener un panorama de la realidad más completo, es preciso tener un método de medición de la percepción ciudadana sobre el estado de la seguridad en un lugar específico. La satisfacción de la población sobre la seguridad de que ellos mismos gozan es un indicador de la legitimidad del gobierno. En la medida en la que el gobierno tenga resultados positivos en esta, su actividad sustantiva más importante, gozará de aceptación y permitirá el crecimiento en el resto de los campos en los cuales se desarrolla el Estado en su conjunto.

Para obtener dicha medición se requiere de una investigación de campo basada en un sistema de encuestas con un cuestionario, el cual deberá ser único, sencillo y entendible por cualquier individuo, además de ser confidencial. Para la implementación del cuestionario se puede aprovechar el número de Clave Única de Registro Poblacional (CURP) de manera confidencial para evitar duplicación de llenado. Debido a la dimensión de la información que deberá vaciarse en la base de datos, el cuestionario deberá contener sólo preguntas cerradas (ver modelo de cuestionario al final de este capítulo).

La muestra a utilizarse deberá ser incluyente y deberá ser distribuida de manera uniforme de acuerdo a la densidad poblacional de cada entidad, procurando contemplar individuos mujeres y hombres en cantidades iguales. Como ejemplo, una encuesta en todo el territorio nacional con un total de 1000 encuestados se puede repartir por entidades con la siguiente fórmula:

$$\text{pee} = (\text{pt1} \times 1000) / \text{ptn}$$

En donde:

pee = población encuestada por entidad

pt1 = población total de la entidad federativa

ptn = población total nacional

Se pueden igualmente determinar métodos para la selección de la muestra tomando en cuenta sexo, edad e ingreso entre otras variables. Sin embargo no se ahondará en esa parte. Se sugiere un formato de encuesta para la realización del estudio con preguntas cerradas. Se excluye el homicidio en la primera pregunta pues se entiende que cualquier persona que conteste en primera persona un cuestionario no puede haber sido antes víctima de este delito.

Aunque el Código Penal Federal establece como delitos contra la seguridad solamente la evasión de presos, el quebrantamiento de sanción, los relativos con el uso y portación de armas prohibidas y asociaciones delictuosas, se consideran en este estudio aquellos que tienen que ver con la seguridad de la población misma: lesiones, secuestro, robo, violación, despojo y otros. La lista puede crecer, pues lo importante aquí es el método, cuya flexibilidad permitirá la modificación e inclusión de nuevos elementos en aras de medir el cumplimiento de los objetivos y las metas institucionales.

ENTRADAS

Resultados de la encuesta

Total de delitos registrados en la encuesta

Total de delitos por entidad

Delitos registrados por tipo

Índice de denuncias

Percepción del estado de la seguridad pública

Datos oficiales

Población total

Población por entidad

Total de delitos registrados en la república durante el año inmediato anterior

Total de delitos registrados por entidad durante el año inmediato anterior

Total de delitos registrados por tipo durante el año inmediato anterior

INDICADORES

Total de delitos estimados

Las cifras oficiales muestran un total de delitos con base en las denuncias que se reciben para su atención, aportando un dato falso pues no todos los delitos cometidos se denuncian. Los únicos delitos denunciados en la mayoría de los casos son el homicidio y el robo de autos. El primero debido a que se debe deslindar de responsabilidades a quienes hayan estado cerca de alguna víctima de homicidio y a que para darle sepultura o incinerarle debe de haber un acta de defunción con la causa de muerte. En el caso del robo de autos, la gente opta en muchas ocasiones por denunciar ya que el vehículo hurtado puede ser utilizado para la comisión de otros delitos de los cuales el dueño legítimo necesita deslindarse, además de la necesidad de contar con un acta ministerial para recuperar el valor de su auto con la compañía aseguradora, de ser el caso.

En lo referente a los demás delitos y en especial al robo a mano armada, muchas personas tienen la idea de que será inútil denunciar pues representa una pérdida de tiempo que ofrece pocas esperanzas de aprender a él o los culpables y la improbabilidad de recuperar el bien hurtado. Las víctimas de robo tienen en muchas ocasiones miedo a las represalias por parte de aquellos quienes, además de robar sus pertenencias, se apropian de identificaciones con datos personales. Una forma de calcular con mucho mayor precisión el número de delitos cometidos es realizar una encuesta en todo el territorio nacional con una muestra equilibrada

de personas de ambos sexos, diferentes edades, posibilidades económicas, etc. Dicha encuesta será comparada con la población total mediante la fórmula del indicador siguiente propuesto (Ver cuestionario propuesto anexo).

El total de delitos estimados será igual a los delitos registrados en la encuesta dentro de una población propuesta de 1000 habitantes en todo el territorio nacional por la población total nacional sobre los 1000 encuestados. La encuesta tendrá un margen de error determinado por el método empleado.

Fórmula:

$$tde = (\Sigma enc X ptn) / 1000$$

En donde

tde = total de delitos estimados

Σenc = delitos registrados en la encuesta

ptn = población total nacional

Delitos estimados por tipo

La misma fórmula empleada para calcular el total de delitos cometidos en el territorio nacional durante un año permitirá calcular cada tipo de delito en el mismo lapso de tiempo. Se sugiere una lista de 6 tipos principales de delito sujeta a crecer con el diseño de la encuesta:

de₁ = lesiones

de₂ = secuestro

de₃ = robo

de₄ = violación

de₅ = despojo

de₆ = otros

Fórmula:

$$de_x = (denc \times ptn) / 1000$$

En donde:

de_x = dolitos estimados del tipo X (1 al 6)

denc = delitos registrados en la encuesta

ptn = población total nacional

Índice general de fiabilidad de los datos oficiales

Debido a la naturaleza de su método recolector (datos basados en denuncias), los datos oficiales sobre el número de delitos son poco fiables. Es posible establecer un índice de la fiabilidad de estos datos que además reflejará la legitimidad de las autoridades encargadas de la seguridad pública al reflejar en un porcentaje la diferencia entre la percepción ciudadana obtenida de primera mano y las cifras oficiales sobre los delitos cometidos. Los datos arrojados en la encuesta tendrán un margen de error, por ello, el índice de fiabilidad incluirá como factor el mismo margen de error de la encuesta.

El índice de fiabilidad para cada dato arrojado en la encuesta será igual al dato oficial sobre el dato arrojado en la encuesta multiplicado por el margen de error de la misma, expresando el resultado en un porcentaje.

Fórmula:

$$\%fia = ((of / enc(+/- \delta enc)) \times 100)$$

En donde:

%fia = índice general de fiabilidad expresado como porcentaje

of = dato oficial

enc = dato obtenido a través de la encuesta

δenc = margen de error de la encuesta

Índice de fiabilidad de datos sobre delitos cometidos

Al igual que el índice general de fiabilidad, este índice se sustenta en la aplicación de una encuesta a nivel nacional propuesta para conocer la experiencia ciudadana del fenómeno delictivo con un margen de error determinado y comparar los datos con los ofrecidos por las dependencias oficiales encargadas de la seguridad pública.

En este caso, se propone un índice de fiabilidad aplicado a la totalidad de los delitos estimados, que es igual a la totalidad de los delitos estimados multiplicada por la totalidad de los delitos registrados oficialmente multiplicado por cien para su expresión como porcentaje.

Fórmula:

$$\%fiatd = ((tde(+/- \delta enc) / tdof) 100$$

En donde:

%fiatd = índice de fiabilidad de datos sobre delitos cometidos expresado en porcentaje

tde = total de delitos estimados

δenc = margen de error de la encuesta

tdof = total de delitos según dato oficial

Índice de denuncias hechas

El índice de denuncias hechas corresponde, como el índice de fiabilidad, a un indicador de la legitimidad de las autoridades encargadas de brindar seguridad a la población. Se trata de saber cuántas denuncias se hacen por cada delito del cual es víctima cada habitante y también se basa en la encuesta propuesta para la recolección de datos sobre la delincuencia.

El índice de denuncias hechas es igual al número de veces que la muestra de la encuesta responde afirmativamente a la pregunta No. 2 *¿Denunció el delito del que fue víctima?* más el número de veces que la muestra responde negativamente. Lo anterior da el universo de la muestra de víctimas de delito. Posteriormente se divide sobre el número de respuestas afirmativas y se multiplica por cien para representarlo como porcentaje.

Fórmula:

$$\% \text{dncias} = (r_{2b} / (r_{2a} + r_{2b})) 100$$

En donde:

dncias = índice de denuncias hechas expresado en porcentaje

r_{2a} = respuesta a la pregunta 2 del cuestionario con "si"

r_{2b} = respuesta a la pregunta 2 del cuestionario con "no"

4.3. PERSONAL EMPLEADO EN SEGURIDAD PÚBLICA

Existen diversas corporaciones de policía en México. En su conjunto, y en teoría, cumplen con funciones diferentes. Sin embargo, el tamaño de estas estructuras es demasiado grande, reflejando baja capacidad de respuesta en su conjunto. ¿cuántos policías se emplean para impedir un robo? ¿cuántos para detener a un ladrón? son algunas de las preguntas a responder con los siguientes indicadores.

Entradas:

Población total nacional
Territorio total nacional
Número de corporaciones
Policía Preventiva
Policía Bancaria
Policía Federal Preventiva
Policía Judicial Federal
Policías estatales
Total de efectivos a nivel nacional
Total de efectivos por entidad
Total de efectivos por corporación
Número de delitos (calculado)
Número de delitos calculado por entidad
Número de delitos calculado por tipo

INDICADORES:

Índice de efectivos sobre población

Es importante saber con cuántos efectivos se cuenta para combatir al crimen. Independientemente de sus funciones diversas, estos efectivos, por su alto número, resultan una carga para los contribuyentes. La interrogante es cuántos efectivos de las diferentes corporaciones de policía existen por cada mil habitantes. Este indicador puede compararse, con algunas reservas, con el mismo índice en otros países, permitiendo saber qué tan eficiente es el personal de seguridad pública en su conjunto.

El índice de efectivos sobre población es igual al número total nacional de efectivos sobre la población total nacional multiplicado por mil.

Fórmula:

$$fp = ftn / ptn \times 1000$$

En donde:

fp = efectivos por cada 1000 habitantes.

ftn = total nacional de efectivos

ptn = población total nacional

Índice de efectivos por población de una entidad federativa

Este índice, al igual al anterior, expresa el número de efectivos adscritos a corporaciones de policía comparado con una población determinada. Una propiedad interesante de este índice es que permite comparar la cantidad de efectivos de policía de una entidad con otra, logrando saber qué entidad federativa cuenta relativamente con mayor personal de seguridad pública.

Fórmula:

$$fpe = fte / pte \times 1000$$

En donde:

fpe = efectivos en el estado por cada 1000 habitantes

fte = total estatal de efectivos

pte = población total del estado.

Efectivos de cada corporación por cada 1000 habitantes

Es necesario saber qué corporación tiene más efectivos en el territorio nacional y cuántos efectivos tiene por cada 1000 habitantes. Este dato sirve para determinar

la necesidad de aumentar o disminuir el personal de una corporación al compararse con el tipo de delitos registrados o calculados y la competencia de cada corporación.

El número de efectivos de cada corporación por cada 1000 habitantes es igual a el total de efectivos de la corporación estudiada sobre la población total nacional multiplicado por 1000 habitantes.

Fórmula

$$fpPFP = ftPFP / ptn \times 1000$$

En donde:

fpPFP = efectivos de la PFP por cada 1000 habitantes

ftPFP = total de efectivos de la PFP

ptn = población total nacional

Nota: las siglas PFP se pueden cambiar por PP (Policía Preventiva), PB (Policía bancaria), etc.

Densidad de efectivos por área geográfica

El resultado de este indicador expresa el número de efectivos que cubren el cada kilómetro cuadrado del territorio nacional. Su utilidad directa es relativa, sin embargo, permite establecer el cálculo posterior de la densidad por área geográfica estatal (siguiente indicador).

La densidad de efectivos por área geográfica es igual al total de efectivos a nivel nacional sobre el área total del territorio nacional en kilómetros cuadrados.

Fórmula:

$$ftnatn = ft / atn$$

En donde:

ftatn = densidad de efectivos por área geográfica

ftn = total nacional de efectivos

atn = área total nacional expresada en km²

Densidad de efectivos por área geográfica estatal

Se refiere a la densidad de los efectivos de seguridad pública por entidad federativa. Su cálculo puede realizarse con una o con la totalidad de corporaciones de policía en una entidad. Este dato permite ser cruzado con la densidad poblacional o con el índice de delincuencia registrado o calculado.

La densidad de efectivos de seguridad pública estatal es igual al total de efectivos de seguridad pública en la entidad federativa sobre el área geográfica del estado. Se expresa en efectivos sobre kilómetro cuadrado. El dato del total de efectivos de seguridad pública en el estado puede ser substituido por el total de efectivos de una de las corporaciones en el mismo estado, dependiendo del universo de estudio.

Fórmula:

$$fteae = fte / ae$$

En donde:

fteae = densidad de efectivos por área geográfica

fte = total estatal de efectivos

ae = area total nacional expresada en km²

Índice de efectividad

El índice de efectividad manifiesta cuántos policías son necesarios para atender la denuncia de un delito en el lapso de un año. Para este propósito no se utilizarán los datos arrojados por la encuesta propuesta en el presente capítulo a fin de saber la cantidad real de policías para su contraste con los delitos atendidos.

El índice de efectividad es igual al total de delitos registrados oficialmente sobre el total nacional de efectivos. Se expresa en efectivos por denuncia de delito atendida.

Fórmula:

$$\text{efec} = \text{tde} / \text{ftn}$$

En donde:

efec = índice de efectividad o cuántos policías por delito

tde = total de delitos calculados

ftn = total nacional de efectivos

Índice de ociosidad

El cálculo anterior se puede contrastar con el dato de los delitos calculados con base en la encuesta, lo que arrojará un índice de ociosidad de los efectivos de seguridad pública. Es decir, cuántos efectivos de seguridad pública dejan de cumplir con sus obligaciones institucionales en función del número de delitos no atendidos por falta de denuncias.

El índice de ociosidad de las agrupaciones de policía es igual al total de delitos estimados con base en la encuesta menos los delitos registrados oficialmente sobre el total de efectivos; se expresa como porcentaje.

Fórmula:

$$\% \text{ocio} = (tde - tdof) / ftn \times 100$$

En donde:

ocio = índice de ociosidad representado en efectivos sobre delito no denunciado

tde = total de delitos estimados

tdof = total de delitos registrados oficialmente

ftn = total nacional de efectivos de seguridad pública

4.4. COSTO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

El costo de la seguridad pública es una variable sujeta a diversos ángulos de enfoque. Aquí se presenta de manera que pueda mostrar cuánto cuesta a cada habitante tener seguridad y cuánto gasta el gobierno en procurar seguridad a la población en aspectos específicos.

Entradas:

Población total

Población por entidad federativa

Asignación en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)

Asignación presupuestal por entidad

Asignación presupuestal por corporación

Delitos estimados por tipo y entidad

Tipos de gastos en seguridad pública

INDICADORES:

Costo de la seguridad pública por habitante al año

El indicador de costo de seguridad pública por habitante permite saber cuánto paga cada mexicano incluido en la población económicamente activa e inactiva. Es decir, cuánto le cuesta a cada mexicano tener seguridad.

El costo de la seguridad pública por habitante por año es igual a la asignación en el Presupuesto de Egresos de la Federación para seguridad pública en un año dado más la suma de todas las asignaciones estatales para seguridad pública en el mismo año sobre la población total nacional estimada en ese periodo.

Fórmula:

$$csph2001 = (aPEF2001sp + \Sigma ae_{n,sp}2001) / ptn2001$$

En donde:

csph2001 = costo de la seguridad pública por cada habitante en el 2001

aPEF2001sp = asignación en el Presupuesto de Egresos de la Federación para seguridad pública en el año 2001

$\Sigma ae_{n,sp}2001$ = Suma de todas las asignaciones estatales para seguridad pública en el 2001

ptn2001 = población total nacional en el 2001

Costo de la seguridad pública por habitante de cada entidad federativa

La seguridad pública cuesta más en algunos estados que en otros debido a la población, el territorio, el índice delictivo, etc. Para calcular el costo se utiliza la base del indicador anterior aplicado a una entidad federativa dada.

El costo de la seguridad pública por habitante de una entidad federativa en un año es igual a la asignación en el Presupuesto de Egresos de la Federación de un año dado para seguridad pública de un estado en específico más la asignación estatal para el mismo rubro sobre la población estatal en el mismo periodo.

Fórmula:

$$ce_{sph2001} = (aPEFe_{2001sp} + ae_{sp2001}) / pe2001$$

En donde:

$ce_{sph2001}$ = costo de la seguridad pública por estado

$aPEFe_{2001sp}$: asignación del Presupuesto de Egresos de la Federación para un estado específico

ae_{sp2001} = asignación estatal para seguridad pública en el estado

$pe2001$ = población estatal 2001

Costo por delito

Los delitos en general cuestan a la Administración Pública grandes cantidades de recursos. Para tener una aproximación de lo que cuesta cada acto ilícito, como se hizo con indicadores anteriores, se utilizará la encuesta propuesta en este capítulo para considerar un dato más apegado a la realidad del que ofrecen las cifras de denuncias sobre delitos.

El costo por delito estimado es igual a la asignación en el Presupuesto de Egresos de la Federación para seguridad pública en un año dado más la suma de asignaciones estatales de la seguridad pública en el mismo año sobre el total de delitos estimados según la encuesta propuesta para ese periodo.

Fórmula:

$$cde = (aPEF2001sp + \Sigma ae_{n,sp}2001) / tde$$

En donde:

cde = costo por delito estimado (ver subcapítulo 4.2.)

aPEF2001sp = asignación en el Presupuesto de Egresos de la Federación

para seguridad pública en el año 2001

$\Sigma ae_{n,sp}2001$ = Suma de todas las asignaciones estatales para seguridad pública en el 2001

tde = total de delitos estimados

4.5. MEDICIÓN EN EL TIEMPO

Cada uno de los indicadores puede ser comparado con el mismo dato para diferentes años en términos porcentuales. Algunos deben de disminuir, otros de aumentar, de acuerdo a la siguiente tabla:

Símbolo	Concepto	¿Debe subir o bajar?	Observaciones
tde	Total de delitos estimados	Bajar	
de _x	Delitos estimados por tipo	Bajar	La seguridad pública aumenta en la medida en que la delincuencia real baja.
%fia	Índice general de fiabilidad de los datos oficiales	Subir	
%fiatd	Índice de fiabilidad de datos sobre delitos cometidos	Subir	Al subir la confiabilidad en los datos oficiales se contará con mayor estabilidad nacional y mayor legitimidad de quienes gobiernan.
dncias	Índice de denuncias hechas	Subir	El número de denuncias debe subir. La población debe denunciar, mostrando así la confianza ganada por las autoridades.
fp	Índice de efectivos sobre población	-	
fpe	Índice de efectivos por población de una entidad federativa	-	
fpPPF	Efectivos de cada corporación por cada 1000 habitantes	-	Un gran número de efectivos puede ayudar a resolver el problema de la inseguridad pública pero presenta desventajas como un alto costo que "distrae" los recursos de otros programas y vuelve a las corporaciones de policía poco gobernables
ftnatn	Densidad de efectivos por área geográfica	-	
fteae	Densidad de efectivos por área geográfica estatal	-	
efec	Índice de efectividad	Subir	La efectividad debe subir incuestionablemente.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

ocio	Índice de ociosidad	Bajar	Al bajar el número de denuncias, los efectivos ociosos tendrán que ocuparse en atender dichas denuncias.
cspH2001	Costo de la seguridad pública por habitante al año	Bajar	El costo de la seguridad pública debe bajar con los años, sin embargo, ese no debe ser el primer objetivo. El primer objetivo es acabar con la delincuencia.
ce,sph2001	Costo de la seguridad pública por habitante de cada entidad federativa	Bajar	
cde	Costo por delito	Bajar	

4.6. EJEMPLOS

En este apartado se presentan ejemplos de aplicación de tres de los indicadores expuestos. Los primeros dos casos son hipotéticos, dada la dificultad de recabar datos confiables de primera mano, y el último cuenta con datos reales con el fin de ilustrar la utilización de estas herramientas tal como se proponen.

Delitos estimados por tipo

Se pretende calcular los delitos estimados por tipo, tomando en cuenta un solo tipo de falta, en este caso las lesiones en una muestra de 1000 habitantes repartida en diferentes sectores de la población por edad, sexo, ubicación geográfica e ingresos de manera que representen a la población total nacional. Se plantean tres casos hipotéticos con resultados diferentes. En el primer caso se obtiene un resultado de 50 respuestas afirmativas al delito de lesiones; en el segundo de 10 y en el tercero de 5. De este modo, se obtiene:

Simbología:

de_x = lesiones estimadas (delito tipo 1, de acuerdo con la encuesta)

$denc$ = delitos registrados en la encuesta

p_{tn} = población total nacional

Caso hipotético 1

Datos:

de₁ = a calcular.

ptn = 97,483,412 habitantes¹⁶¹

denc = 50 respuestas afirmativas

Cálculo:

de₁ = (denc X ptn) /1000

de₁ = (50 X 97,483,412) /1000

de₁ = 4,874,170.6 casos de lesiones calculados en un año.

Lo que quiere decir aproximadamente 4.87 millones de lesiones en un año con respecto a la población total resultados del XII Censo General de Población y Vivienda con datos contabilizados al 14 de febrero del 2000 por el INEGI. El procedimiento es igual al de una "regla e tres" en la que se calcula un dato a partir de la relación de otros dos con proporciones distintas. Un dato de estas dimensiones podría ser escandaloso en caso de ser cierto, por lo cual se plantean otros dos escenarios, igualmente hipotéticos.

Caso hipotético 2

Datos:

de₁ = a calcular.

ptn = 97,483,412 habitantes¹⁶²

denc = 10 respuestas afirmativas

Cálculo

de₁ = (denc X ptn) /1000

de₁ = (10 X 97,483,412) /1000

de₁ = 974,834.1 casos de lesiones calculados en un año.

Lo que significa casi 975 mil lesiones en un año con respecto a la población total resultados del XII Censo General de Población y Vivienda con datos contabilizados al 14 de febrero del 2000 por el INEGI. El procedimiento es el mismo que en el primer caso, una "regla e tres" en la que se calcula un dato a partir de la relación de otros dos con proporciones distintas.

Caso hipotético 3

Datos:

de₁ = a calcular.

ptn = 97,483,412 habitantes¹⁶³

denc = 5 respuestas afirmativas

Cálculo

de₁ = (denc X ptn) /1000

de₁ = (5 X 97,483,412) /1000

de₁ = 487,417 casos de lesiones calculados en un año.

Lo que quiere decir un poco menos de medio millón de lesiones en un año con respecto a la población total resultados del XII Censo General de Población y Vivienda con datos contabilizados al 14 de febrero del 2000 por el INEGI. El procedimiento es el mismo que en los dos primeros casos, variando la cantidad de lesiones estimadas en la encuesta aplicada.

Índice de denuncias hechas

Este indicador busca calcular el porcentaje de veces que la población denuncia un ilícito del que es víctima. Para ello, proponen tres casos hipotéticos. En el primero, la respuesta afirmativa a la pregunta No. 2 *¿Denunció el delito del que fue víctima?* es 45 veces negativa contra 5 afirmativa; en el segundo, es 9 veces

negativa contra 1 afirmativa; y en el tercero es de 5 veces negativa contra 1 afirmativa.

Simbología:

$dncias$ = índice de denuncias hechas expresado en porcentaje

r_{2a} = respuesta a la pregunta 2 del cuestionario con "sí"

r_{2b} = respuesta a la pregunta 2 del cuestionario con "no"

Caso hipotético 1

Datos:

$dncias$ = a calcular.

r_{2a} = 5

r_{2b} = 45

Cálculo:

$dncias = (5 / (5+45))100$

$dncias = 10\%$ de denuncias hechas de la totalidad de delitos ocurridos.

Ello quiere decir que del total de los delitos ocurridos en el transcurso de un año, se denunciaron únicamente 1 de cada 10 (el 10%), lo cual refleja un alto nivel de ilegitimidad institucional, pues los delitos prácticamente no se denuncian, lo que puede obedecer a razones como la incredulidad en la eficiencia o la pérdida de tiempo que implica el denunciar. En cualquier caso, los delitos deben ser denunciados y las instituciones deben tener la capacidad de atender todos los casos.

Caso hipotético 2

Datos:

$dncias$ = a calcular.

r_{2a} = 1

$$r_{2b} = 10$$

Cálculo:

$$\% \text{denuncias} = (1 / (1+9))100$$

%denuncias = 10% de denuncias hechas de la totalidad de delitos ocurridos.

Igual que en el caso anterior, quiere decir que de un total de los delitos ocurridos en el transcurso de un año, se denunciaron únicamente 1 de cada 10 (el 10%), lo cual refleja un alto nivel de ilegitimidad institucional, pues los delitos prácticamente no se denuncian, lo que puede obedecer a las mismas razones del caso anterior. La diferencia con el primer caso hipotético es que el número total de delitos es de 50 y en este es de 10 en una muestra de 1000 habitantes.

Caso hipotético 3

Datos:

%denuncias = a calcular.

$$r_{2a} = 1$$

$$r_{2b} = 5$$

Cálculo:

$$\% \text{denuncias} = (1 / (1+5))100$$

%denuncias = 16.66 % de denuncias hechas de la totalidad de delitos ocurridos.

La interpretación es la misma que en los casos anteriores en este caso, de un total de los delitos ocurridos en el transcurso de un año, se denunciaron únicamente 1 de cada 6 (el 16.66%), lo cual también refleja un alto nivel de ilegitimidad institucional, pues los delitos prácticamente no se denuncian.

Costo de la seguridad pública por habitante al año

¿Cuánto le cuesta a cada habitante tener seguridad en un año? Para responder a la interrogante, se contemplan los datos de recursos autorizados por la SHCP durante el ejercicio fiscal 2001 para Seguridad Pública en el Presupuesto de Egresos de la Federación, tanto para la parte federal como lo asignado a las distintas entidades. Aquí se incluye a toda la población, pues todos los habitantes son beneficiarios de la seguridad pública como un servicio brindado por el Gobierno.

A diferencia de los ejemplos anteriores, para el caso de este indicador, se cuenta con los todos datos necesarios, de manera que se llevará a cabo un ejercicio correspondiente al año 2001.

Simbología:

$csph_{2001}$ = costo de la seguridad pública por cada habitante en el año indicado.

$aPEF_{2001sp}$ = asignación en el Presupuesto de Egresos de la Federación para seguridad pública en el año indicado.

$\Sigma ae_{nsp_{2001}}$ = Suma de todas las asignaciones estatales para seguridad pública en el año indicado.

$p_{tn_{2001}}$ = población total nacional en el año indicado.

Cálculo para el año 2001.

Datos:

$csph_{2001}$ = a calcular.

$aPEF_{2001sp} = 6,350,105,050^{164}$

$\Sigma ae_{nsp_{2001}} = 5,521,600,000^{165}$

$p_{tn_{2001}} = 97,483,412$ habitantes¹⁶⁶

$csph_{2001} = (6,350,105,050 + 5,521,600,000) / 97,483,412$

csph2001 = 121.78 pesos cuesta a cada habitante tener seguridad en un año.

La cantidad de 121.78 pesos por año de costo para cada habitante, si bien parece exigua, no puede ser tomada así de manera inmediata. Este dato lo que permite es saber cuánto paga cada mexicano en promedio por tener seguridad pública. El aumento o disminución de esta variable por sí misma no lleva a una mejora o empeora directa de los niveles de seguridad, lo más necesario en todo caso es un empleo adecuado de los recursos; voluntad real para combatir al delito; y la limpieza de las instituciones de seguridad pública de aquellos que hayan sido cooptados por las estructuras paralelas.

CONCLUSIONES

La principal encomienda del Gobierno contemporáneo es brindar seguridad a todos sus habitantes para permitir que las actividades de la sociedad se lleven a cabo de manera regular, en un marco de estabilidad y tranquilidad.

La función de brindar seguridad acentúa su prioridad en los estados democráticos demandantes de plena libertad de desarrollo en una gran variedad de ámbitos.

Es imposible conocer de manera real y objetiva el tamaño y alcance de las organizaciones delictivas, su actividad cotidiana y su forma de operar en tanto no se cuenta con métodos adecuados de medición.

Para lograr el cumplimiento cabal de las metas propuestas por los gobiernos en sus planes, la toma de decisiones requiere de diversas herramientas, de la combinación de muchos elementos de naturalezas diversas.

Las matemáticas y la estadística como disciplinas auxiliares no pueden ser desdeñadas cuando la tendencia actual en todo el mundo se encamina a la generación y uso extensivo de la información.

En todo el orbe se desarrollan dependencias nacionales e internacionales encargadas de la tarea específica de medir los fenómenos sociales con herramientas cuantitativas.

En muchos países el nivel de corrupción ha alcanzado un punto intolerable, por lo cual se impone la toma de medidas para incrementar la transparencia en las organizaciones públicas, y asegurar que lleven a cabo las tareas para las cuales fueron creadas.

En el caso del gobierno mexicano es evidente, al ciudadano común, una carencia en la provisión de seguridad pública por múltiples razones. La descomposición de estructuras añejas y poco proclives a los cambios en bien de la población, a la par del agotamiento del modelo de Gobierno postrevolucionario desde finales de la década de los 1960's constituyen motivos de descomposición que acentúan la falta de seguridad pública.

La ineptitud de las instituciones para brindar servicios a toda la población y, sobre todo, la incapacidad para crear políticas reales que mantengan el desempleo en niveles bajos estimulan la gestación de grupos delictivos con gran capacidad de operación y de adaptación a los cambios económicos y políticos.

Las estructuras paralelas al gobierno con poder de facto y capaces de comprar las conciencias de los funcionarios deshonestos crecen conforme la burocracia aumenta su incapacidad de respuesta.

En la actualidad, las herramientas de medición de la inseguridad y la seguridad pública en México corresponden a intereses de grupos dentro de la Administración Pública, quienes "maquillan" los resultados de sus propios estudios cayendo en el autoengaño y en la autocomplacencia con la visión de corto plazo de permanecer en cargos públicos a costa de las instituciones y de la población a quien deben servir.

La falta de resultados objetivos en las evaluaciones dentro de las instituciones propicia un círculo vicioso pues al no conocerse la dimensión de los problemas y de sus relaciones con otros fenómenos, no se podrán atender óptimamente.

Las áreas involucradas en la medición de los resultados tendrán que anteponer los objetivos institucionales a intereses personales y de grupos delictivos que coopten al personal dentro de las instituciones.

La voluntad de cambio en beneficio de resultados reales y a favor de la población jugará un papel crucial pues, de no existir, las instituciones entrarán en una dinámica de autodestrucción, permitiendo el crecimiento de estructuras paralelas al Gobierno con fuertes financiamientos provenientes de las actividades ilícitas altamente rentables y permitidas en su origen en instituciones permeadas por la corrupción.

Las tecnologías recientes de manejo de la información cambian las formas de llevar la gestión pública, expandiendo las fuentes la información y las comunicaciones hacia los ciudadanos comunes, y abriendo nuevas posibilidades para llevar a cabo las tareas del sector público.

Será una tarea ineludible de los gobiernos conocer y estudiar las tecnologías emergentes con el fin de evaluar su implementación y renovación con criterios de persecución de los objetivos institucionales y no solamente de justificación de gastos.

Aún cuando se adopten y se utilicen buenas medidas del desempeño, representan sólo una dimensión de las actividades de una dependencia, por lo que no deben confundirse con fines en sí mismas..

La medición y la evaluación de las organizaciones, sus entradas (insumos) y salidas (los resultados que entregan) estarán en la raíz de todos los procesos de las organizaciones al permitir diagnósticos sustentados objetivamente para la resolución de problemas complejos.

Sin medición no se conocerán las carencias y necesidades de cada área atendida por las dependencias ni se sabrá cómo establecer las prioridades de actuación.

Una forma de medir la seguridad pública en México es tomar todas las variables involucradas y "cruzarlas" para obtener datos utilizables. La observación de todas las variables y su ordenamiento esquemático, da lugar a la formulación adecuada de los problemas para su resolución.

Para recolectar las variables se debe involucrar a los afectados, preguntando a la población cómo se siente respecto a la seguridad que le brindan las instituciones encargadas del Gobierno; si ha sido víctima de alguna forma de acto ilícito; con qué frecuencia; etc.

Un buen estudio de campo arrojará datos más fidedignos sobre la situación que guarda la seguridad pública en comparación con las estadísticas actuales realizadas con datos de denuncias hechas (la mayoría de los delitos no se denuncian, haciendo de este un mito), pues permiten un contacto con los afectados directamente por la inseguridad.

La encuesta sobre el sentir de la población respecto a la seguridad tendrá relación directa con el índice de legitimidad percibido por la ciudadanía respecto a las autoridades a cargo pues reflejará la satisfacción con el servicio que prestan las instituciones en este sentido.

Los indicadores obtenidos reflejarán la situación del sentimiento ciudadano acerca del problema de la inseguridad; los recursos financieros y humanos empleados en combatirla; la fiabilidad de las estadísticas oficiales actuales, entre otros.

Para saber si existe o no un avance en el trabajo del gobierno para erradicar la inseguridad pública, se realiza una comparación de los resultados en el tiempo, tomando muestras de diferentes años y observando el crecimiento o decrecimiento de las mismas. En este ejercicio, es preciso llevar a cabo cada uno de los estudios de años diferentes con el mismo método, a manera de obtener una comparación real.

BIBLIOGRAFIA

- ¹ Burdeau, George. *Tratado de Ciencia Política*, Traducción de Serna Elizondo, Enrique, Tomo II, Vol. I, México, Ed. UNAM-ENEP Acatlán, 1985, pág. 321.
- ² Aristóteles, *La política*, México, Editores Unidos Mexicanos, S.A., 1998, pág 134.
- ³ Idem, pág 9
- ⁴ Idem, pág 75.
- ⁵ Ver categoría de Estado en: Martínez Riu, Antoni y Cortés Morató, Jordi, *Diccionario de Filosofía Herder*, segunda edición en CD-ROM, Barcelona, Empresa Editorial Herder, S.A. 1992.
- ⁶ Maquiavelo, Nicolás, *El Principo*, México, Editorial Porrúa, 1980, pág. 3
- ⁷ Locke, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, México Ediciones Gernica, 1996, pág. 85.
- ⁸ Idem, pág 100
- ⁹ Idem, pag 102.
- ¹⁰ Rousseau, Jean Jacques, *El contrato social*, Traducción María José Villaverde, Barcelona, Ediciones Altaya, 1993, pág. 15
- ¹¹ Idem, pág 16.
- ¹² Idem, págs. 19-20
- ¹³ Hobbes, Thomas. *Leviatán (o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil)*, Traducción Manuel Sánchez Sarto, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, pág. 141
- ¹⁴ Idem.
- ¹⁵ Geist en alemán tiene muchos significados: espíritu, mente, ingenio, espectro, genio, etc. por lo que su traducción, especialmente en la obra de Hegel, ha sido debatida.
- ¹⁶ Hegel, Georg Wilhelm Friederich. *La razón en la historia, II, 1*, Seminarios y Ediciones, Madrid 1972, págs. 142, 147
- ¹⁷ Popper Karl R., *La sociedad abierta y sus enemigos*, Traducción Eduardo Loedel, España, Ediciones Paidós Ibérica, S.A., 1992, págs. 224-225
- ¹⁸ De la Cueva, Mario. *Teoría del Estado*, México, UNAM, 1969, pág. 430.
- ¹⁹ Burdeau, George. *Tratado de Ciencia Política*, Traducción de Serna Elizondo, Enrique, Tomo II, Vol. I, México, Ed. UNAM-ENEP Acatlán, 1985, pág 276
- ²⁰ Drucker F. Peter. *Post-Capitalist society*, New York, Harper Collins, 1993, pág 19
- ²¹ Anthony Giddens en conferencia dictada en el Instituto Tecnológico Autónomo de México el día 21 de septiembre de 1999 con motivo del II *Simpósium de Economía y Política*
- ²² Lassalle, Ferdinand, *¿Qué es una constitución?*, México, Editorial Colofon, 1986, pag 53
- ²³ Weber, Max, *Economía y sociedad*, Traducción de José Medina, Juan Roura, Eugenio Imaz y otros, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, págs 1506-1507.
- ²⁴ García-Pelayo, Manuel, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza Editorial, 1987, pág. 18
- ²⁵ Idem pág 19
- ²⁶ Aunque es preciso aclarar que en esta obra, Keynes argumenta la defensa de programas económicos que ya se estaban ensayando en el Reino Unido y en Estados Unidos por el presidente Franklin D. Roosevelt.
- ²⁷ Ver - Keynes Jhon Maynard. *The general theory of employment, interest, and money*, San Diego, Harcourt Brace Jovanovich Publishers, 1964
- ²⁸ García-Pelayo, pág 26
- ²⁹ Idem, pag 26 y 27
- ³⁰ Idem, pag 48

- ³¹ Traducción parcial de *performance* que en inglés también significa ejecución, cumplimiento, perfeccionamiento, terminado, etc.
- ³² García-Pelayo, Op cit.
- ³³ Kocka, Jürgen, *Ante el inminente nuevo milenio. ¿Qué nos llevamos con nosotros al futuro?* en Deutschland, Revista de política, cultura, economía y ciencias, diciembre 1999-enero 2000.
- ³⁴ Lindberg, Tod, *Why the 'Third Way' is Winning*, en The Wall Street Journal, Mayo 26, 1999.
- ³⁵ Dionne, E. J. . *A World Safe For Socialism*, en The Washington Post, Abril 27, 1999.
- ³⁶ Giddens, Anthony, *The Third Way, The Renewal of Social Democracy*, Londres, Polity Press 1998.
- ³⁷ Marlowe, Gene *'Third Way' Movement Holding Sway*, en Richmond Times-Dispatch, Mayo 1, 1999.
- ³⁸ Giddens, op Cit, págs 24-38
- ³⁹ De la Cueva, Mario, *Teoría del Estado*, Mexico, UNAM, 1969, pág 379
- ⁴⁰ Rolf Schwanzitz, ministro de Estado alemán en entrevista *El desarrollo de Alemania del este en Deutschland*, Revista de política, cultura, economía y ciencias, febrero-marzo 2000
- ⁴¹ Kocka, Jürgen, *Ante el inminente nuevo milenio. ¿Qué nos llevamos con nosotros al futuro?* en Deutschland, Revista de política, cultura, economía y ciencias, diciembre 1999-enero 2000.
- ⁴² Perri 6 *Nuevos contratos sociales para el nuevo siglo?*, en Deutschland, Revista de política, cultura, economía y ciencias, diciembre 1999-enero 2000.
- ⁴³ Levi, Lucio en: Pasquino, Gianfranco, et al, *Manual de ciencia política*, versión española de Chavarrí, Pilar, Madrid, Alianza Universidad Textos, 1991, pág. 710
- ⁴⁴ *Oxford English Dictionary* en CD ROM, versión 1.13, Oxford University Press, 1994.
- ⁴⁵ Idem.
- ⁴⁶ Levi, op cit.
- ⁴⁷ *Enciclopedia Microsoft Encarta*, versión en CD ROM, Seattle, Microsoft Corporation, 1999.
- ⁴⁸ Cotta, Maurizio en: Pasquino, Gianfranco, et al, *Manual de ciencia política*, versión española de Chavarrí, Pilar, Madrid, Alianza Universidad Textos, 1991, pág. 316.
- ⁴⁹ Rousseau, Jean Jacques, *El contrato social*, Traducción María José Villaverde, Barcelona, Ediciones Altaya, 1993, pág 61.
- ⁵⁰ Aristóteles, *La política*, México, Editores Unidos Mexicanos, S.A., 1998, pág. 58.
- ⁵¹ *Encyclopedia Britannica*, versión en CD ROM, Londres, Britannica, 1997.
- ⁵² *Enciclopedia Microsoft Encarta*, versión en CD ROM, Seattle, Microsoft Corporation, 1999.
- ⁵³ Ver Cotta, Maurizio en: Pasquino, Gianfranco, et al, *Manual de ciencia política*, versión española de Chavarrí, Pilar, Madrid, Alianza Universidad Textos, 1991, pág 311.
- ⁵⁴ Verney, Douglas V *Analisis de los sistemas políticos*, traducción de Berdejo Rivera, Mariano, Madrid, Editorial Tecnos, 1961, 94 pág. 48.
- ⁵⁵ Idem.
- ⁵⁶ Cotta, pág. 314.
- ⁵⁷ Levi, pág. 711.
- ⁵⁸ Para referencia de los últimos tres párrafos, ver: *Encyclopedia Britannica*, versión en CD ROM, Londres, Britannica, 1997.
- ⁵⁹ Junquera González, Juan, *La función pública en la 'Europa de los doce'*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1986, pág 59
- ⁶⁰ Idem, pág 70.
- ⁶¹ Kast, Fremont E. y Rosenzweig, James E., *Administración en las organizaciones; un enfoque de sistemas*, México, McGraw-Hill, 1986, pág. 7.
- ⁶² Idem, pág. 59, citando a Frederick W. Taylor en *The principles of Scientific Management*.
- ⁶³ Carrillo Landeros, Ramiro, *Metodología y Administración*, México, Limusa Noriega Editores, 1996, pág. 106.
- ⁶⁴ Idem, págs. 106 y 107

- ⁶⁵ Reyes Ponce, Agustín, *Administración de empresas: teoría y práctica*, México, Limusa Noriega, 1989, pág. 34 y 35.
- ⁶⁶ Carrillo Landeros, Ramiro, *Metodología y Administración*, Mexico, Limusa Noriega Editores, 1996, pág. 116.
- ⁶⁷ Idem.
- ⁶⁸ *Encyclopedia Britannica*, versión en CD ROM, Londres, Britannica, 1997.
- ⁶⁹ Aguilar, F. Luis, *La nueva gobernación (notas preliminares)*, s/ed. 2002, pág. 8.
- ⁷⁰ *Enciclopedia Microsoft Encarta*, versión en CD ROM, Sealle, Microsoft Corporation, 1999.
- ⁷¹ Idem
- ⁷² Córdoba, Arnaldo, *La formación del poder político en México*, México, Serie popular Era, 1983, pág 10.
- ⁷³ Rives, 140
- ⁷⁴ Zavala, Silvio, *Apuntes de historia nacional (1808/1974)*, México, Secretaría de Educación Pública, 1981, pág 101
- ⁷⁵ Ver Rives, pags 139-141
- ⁷⁶ Idem, pags 171-177
- ⁷⁷ Zavala, Silvio, *Apuntes de historia nacional (1808/1974)*, México, Secretaría de Educación Pública, 1981, pág 122.
- ⁷⁸ Rives, Roberto, *Elementos para un análisis histórico de la administración pública en México 1821-1940*, México, Ediciones INAP, 1984, pag 249
- ⁷⁹ Idem, pág 250
- ⁸⁰ Córdoba, pág 45
- ⁸¹ Idem, pág 47.
- ⁸² *Encyclopedia Britannica*, versión en CD ROM, Londres, Britannica, 1997.
- ⁸³ Córdoba, pág 45
- ⁸⁴ Rabasa Gamboa, Emilio, *The democratic tide*, en Voices of Mexico, México, diciembre 1997, pág 16-19.
- ⁸⁵ Ver resultados en www.ife.org.mx
- ⁸⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 94°.
- ⁸⁷ Página electrónica de la Presidencia de la República Mexicana: www.presidencia.gob.mx
- ⁸⁸ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- ⁸⁹ Britannica, Encyclopedía, 1997, edición en CD ROM.
- ⁹⁰ *Enciclopedia Microsoft® Encarta® 99* © 1993-1998 Microsoft Corporation, CD ROM.
- ⁹¹ Idem
- ⁹² Idem
- ⁹³ Idem
- ⁹⁴ West, Henderson, et al, *The Prontice-Hall Encyclopedia of Mathematics*, New Jersey, Prentice Hall, 1982, pág. 330.
- ⁹⁵ Britannica, Encyclopedía, 1997, edición en CD ROM.
- ⁹⁶ *Webster's Dictionary of the English Language*, New York, The Random House, 1983, pág. 992.
- ⁹⁷ Gonzalvo Mainar, Gonzalo, *Diccionario de metodología estadística*, Madrid, Ediciones Morata, S.A., 1978, pág. 21.
- ⁹⁸ Nichols, Eugene D. y Schwartz, Sharon L. *Diccionario y manual de matemáticas*, Traducción de González Pozo Virgilio, Mexico, Grupo Editorial Iberoamerica . 1995, pag 65
- ⁹⁹ West, Henderson et al, *The Prontice-Hall Encyclopedia of Mathematics*, New Jersey, Prentice Hall, 1982, pág. 157.
- ¹⁰⁰ Budnick, Frank S. *Matemáticas Aplicadas para la Administración, Economía y Ciencias Sociales*, México, Mc Graw Hill, 1990, pág 2
- ¹⁰¹ Holguin Quiñonez, Fernando, *Estadística descriptiva aplicada a las ciencias sociales*, México, Facultad de Ciencias Sociales, UNAM, 1988, pág 76
- ¹⁰² Skrapek, Wayne, et al, *Mathematical dictionary for economics and business administration*, Boston, Allyn and Bacon, Inc. 1976, pag 292

- ¹⁰³ Holguín Quiñónez, Fernando, *Estadística descriptiva aplicada a las ciencias sociales, México, Facultad de Ciencias Sociales, UNAM, 1988*
- ¹⁰⁴ *Enciclopedia Microsoft® Encarta® 99*. © 1993-1998 Microsoft Corporation, CD ROM.
- ¹⁰⁵ Holguín Quiñónez, Fernando, *Estadística descriptiva aplicada a las ciencias sociales, México, Facultad de Ciencias Sociales, UNAM, 1988, pág 192*
- ¹⁰⁶ Idem, pág 184
- ¹⁰⁷ Holguín Quiñónez, Fernando, *Estadística descriptiva aplicada a las ciencias sociales, México, Facultad de Ciencias Sociales, UNAM, 1988, pág 149*
- ¹⁰⁸ Skrapek, Wayne, et al, *Mathematical dictionary for economics and business administration*, Boston, Allyn and Bacon, Inc. 1976, pág 186.
- ¹⁰⁹ Holguín Quiñónez, Fernando, *Estadística descriptiva aplicada a las ciencias sociales, México, Facultad de Ciencias Sociales, UNAM, 1988, pág 74*
- ¹¹⁰ Skrapek, Wayne, et al, *Mathematical dictionary for economics and business administration*, Boston, Allyn and Bacon, Inc. 1976, pág 206.
- ¹¹¹ Holguín Quiñónez, Fernando, *Estadística descriptiva aplicada a las ciencias sociales, México, Facultad de Ciencias Sociales, UNAM, 1988, pág 75*
- ¹¹² West, Henderson, et al, *The Prentice-Hall Encyclopedia of Mathematics*, New Jersey, Prentice Hall, 1982, pág. 475.
- ¹¹³ *Enciclopedia Microsoft® Encarta® 99*. © 1993-1998 Microsoft Corporation, CD ROM.
- ¹¹⁴ BEST PRACTICE GUIDELINES FOR EVALUATION Public Management Service May 1998/OECD
- ¹¹⁵ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Glosario de términos usados en la administración pública*, en www.shcp.gob.mx, México, SHCP, 2001
- ¹¹⁶ Idem.
- ¹¹⁷ Idem.
- ¹¹⁸ Idem.
- ¹¹⁹ Ricossa, Sergio, *Diccionario de Economía*, Traducción de Stella Mastrangelo; México, Siglo XXI Editores, 1990, pág. 434.
- ¹²⁰ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Glosario de términos usados en la administración pública*, en www.shcp.gob.mx, México, SHCP, 2001.
- ¹²¹ Idem.
- ¹²² Idem.
- ¹²³ Quiroga Leos, Gustavo, *Organización y Métodos en la administración pública*, México, Trillas, 1996, pág. 119.
- ¹²⁴ Resolución tomada por la Asamblea General de las Naciones Unidas A/RES/50/225 1 de Mayo de 1996
- ¹²⁵ Swiss, 1991: 155
- ¹²⁶ PUMA Policy Brief No 5 Best practice guidelines for evaluation, Public Management Service May 1998... pág 3
- ¹²⁷ Principios fundamentales de las estadísticas oficiales en la Región de la Comisión Económica Europea 112ava sesión plenaria 19 de abril de 1996 E/ECE/1266 (pág 35-36)
- ¹²⁸ Statistical Commission and Economic Commission for Europe, Conference of European Statisticians, Forty-seventh plenary session (Neuchâtel, 14-16 June 1999) en www.un.org
- ¹²⁹ <http://europa.eu.int/comm/eurostat/>
- ¹³⁰ Idem
- ¹³¹ Idem
- ¹³² PUMA Policy Brief No 5 Best practice guidelines for evaluation, Public Management Service May 1998, pág 12.
- ¹³³ Idem, pág 16

- ¹³⁴ *Accountability* en inglés es más amplio que *contabilidad* en español, pues se refiere además de recursos empleados a responsabilidad y a resultados en función de objetivos planteados
- ¹³⁵ Caiden, Gerald E. y Caiden, Naomi J. *Enfoques y lineamientos para el seguimiento, la medición y la evaluación del desempeño en programas del sector público*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1999 en www.clad.org.ve
- ¹³⁶ Rives Sánchez, Roberto, *La Constitución mexicana hacia el Siglo XXI*, Plaza y Valdés editores, México 2000, págs 165 y 237.
- ¹³⁷ Página electrónica de la Secretaría de Gobernación: www.gobernacion.gob.mx
SEGOB
- ¹³⁸ Página electrónica del Sistema Nacional de Seguridad Pública: www.seguridadpublica.gob.mx
- ¹³⁹ Página electrónica del Sistema Nacional de Seguridad Pública: www.seguridadpublica.gob.mx
- ¹⁴⁰ idem
- ¹⁴¹ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Indicadores Sociodemográficos de México (1980-2000)*.
- ¹⁴² Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Cuaderno de estadísticas judiciales en materia penal, número 8*, México 2000
- ¹⁴³ idem.
- ¹⁴⁴ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Página electrónica de la Presidencia de la República: www.presidencia.gob.mx
- ¹⁴⁵ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Página electrónica de la Presidencia de la República: www.presidencia.gob.mx
- ¹⁴⁶ idem
- ¹⁴⁷ Página electrónica de la Secretaría de Gobernación: www.gobernacion.gob.mx
- ¹⁴⁸ idem
- ¹⁴⁹ Intervención de Mayolo Medina, Subsecretario de Seguridad Pública en la gestión 1995-2000 para el programa de televisión *Línea de Fuego*, con el tema *Cómo combatir la delincuencia* del 16 de febrero de 2000.
- ¹⁵⁰ Página electrónica de la Secretaría de Gobernación: www.gobernacion.gob.mx
- ¹⁵¹ Página electrónica de la Presidencia de la República: www.presidencia.gob.mx
- ¹⁵² idem
- ¹⁵³ idem
- ¹⁵⁴ idem
- ¹⁵⁵ idem
- ¹⁵⁶ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Página electrónica de la Presidencia de la República: www.presidencia.gob.mx
- ¹⁵⁷ Poder Ejecutivo, *1er Informe de labores de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo*, México, septiembre de 2001
- ¹⁵⁸ Secodam, *1er Informe de Labores*, 1 de septiembre de 2001, pág. 9
- ¹⁵⁹ idem, pág 30
- ¹⁶⁰ idem.
- ¹⁶¹ INEGI resultados del XII Censo General de Población y Vivienda, al 14 de febrero del 2000
- ¹⁶² idem
- ¹⁶³ idem
- ¹⁶⁴ Presupuesto de Egresos de la Federación; gasto programable para el ramo de Seguridad Pública.
- ¹⁶⁵ Presupuesto de Egresos de la Federación; Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal.
- ¹⁶⁶ idem, aproximación con dato de año 2000.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CUESTIONARIO DE PERCEPCIÓN CIUDADANA SOBRE LA SEGURIDAD PÚBLICA

Sexo	Masc	()	Edad	15-25	()
	Fem	()		25-35	()
				35-45	()
Estado				45-55	()
Municipio				55-65	()
				65-75	()
				65-75	()
				75 en adelante	()

¿Ha sido víctima de alguno de los siguientes delitos en el último año?

	Si	No
Lesiones	()	()
Secuestro	()	()
Robo	()	()
Violación	()	()
Despojo	()	()
Otros	()	()

¿Denunció el delito del que fue víctima?

Si	No
()	()

De contestar que **no**, mencione la causa (puede marcar varias opciones)

Miedo a represalias	()
Cree que quedará impune	()
Cree que perderá mucho tiempo	()
Desconfía de las autoridades	()
No tiene importancia	()
Otras	()

¿Ha sabido de algún delito que no denunció?

Si	No
()	()

De contestar **si**, mencione la razón

Miedo a represalias	()
Cree que quedará impune	()
Cree que perderá mucho tiempo	()
Desconfía de las autoridades	()
No es de su incumbencia	()
Otras	()

¿Cuál es su percepción sobre el estado de la seguridad pública?

Excelente	()
Bueno	()
Regular	()
Malo Bueno	()