



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS "ACATLAN"

SEMINARIO TALLER EXTRA CURRICULAR
"ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ASUNTOS
DE GOBIERNO"



*LA PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA EN LA SOLUCION
DE LA INSEGURIDAD PUBLICA EN EL D. F.
UN ENFOQUE DE POLÍTICAS PÚBLICAS
(2000 - 2002)*

TRABAJO RECEPCIONAL

QUE PARA OBTENER DE TITULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

P R E S E N T A :

MA. CRISTINA GARRIDO SÁNCHEZ

ASESOR: ENRIQUE BAILLERES HELGUERA

JULIO DE 2003

A



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

INDICE

	Página
Introducción	1
CAPÍTULO PRIMERO	
MARCO TEORICO DE REFERENCIA	
1.1. Generalidades del Estado	7
1.2. Reflexiones sobre el Estado Moderno	17
1.3. La Administración Pública hacia la Reforma del Estado	23
1.4. El Gobierno	34
1.5. Las políticas Públicas en la Reforma del Estado Moderno	37
CAPÍTULO SEGUNDO	
LA SEGURIDAD PÚBLICA Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	
2.1. La Seguridad Pública	48
2.2. La Participación Ciudadana	54
2.3. La Importancia de la Agenda de los Poderes Públicos	62
CAPITULO TERCERO	
LA POLÍTICA PÚBLICA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.	
3.1. Identificación del Problema de la Inseguridad Pública en el D.F.	65
3.2. Análisis y diseño de la Política Pública de la Participación ciudadana	85
3.3. Alternativas de solución	102
Conclusiones	104
Bibliografía.	108

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Nacional Autónoma de México:

Por la formación, valores y experiencias que me inculcaron dentro de sus muros, cada una de las personas que se dedican a la misión noble de la enseñanza.

A mis padres:

Por su apoyo, amor, trabajo y esfuerzo para lograr mis metas

A mis hermanos:

Por mantenernos unidos puesto que Dios nos permitió cruzarnos en el camino para fortalecer la fe, la esperanza y el amor

A los Maestros del Seminario de Políticas Públicas:

Juan Montes de Oca, Araceli Parra Toledo, Roberto Albino Hernández Escobedo, Martín de Jesús Díaz Vázquez por sus comentarios y trabajo incesante por apoyar a los egresados de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública.

A mi Asesor:

Enrique Balleres Helguera, por sus comentarios y apoyo lo cual me permitió concluir con éxito el presente trabajo recepcional.

A mis amigos:

A Gloria por su entusiasmo y apoyo para lograr concluir el presente trabajo, a Juan por sus comentarios y experiencia gracias.

INTRODUCCIÓN

D

Introducción

La Ciudad de México tiene las características de las grandes ciudades en las cuales los problemas públicos aparecen en conjunto a consecuencia de los cambios y mutaciones que hoy en día viven los estados modernos, los gobiernos por su parte deben enfrentarse a estos para darles solución.

La inseguridad pública constituye, un problemas públicos, complejo y bajo condiciones de incertidumbre que demandan los habitantes al Gobierno Distrito Federal.

El incremento de los índices delictivos de los últimos años, preocupa a los habitantes de la ciudad ya que la pérdida de vida, la afectación de su integridad física y patrimonio, el robo en la vía pública, en negocios, empresas, y secuestro, hace este problema público de dimensiones graves.

Es necesario reconocer que la delincuencia altera el orden público y en el Distrito Federal, existen diversas condiciones para su proliferación como son: económicas y sociales en las que vive la población entre las que destacan la pobreza, el desempleo, desintegración familiar, además de factores de índole cultural como la discriminación y la exclusión hacen de esta un fenómeno multicasual y multifactorial que contribuye a la generación de delitos y conductas antisociales.

Considerando que el Estado tiene por función la seguridad pública de la sociedad, a la cual atiende a través de las instituciones encargadas de prevenir el delito, procuración de justicia y de la reclusión y readaptación social con el fin de salvaguardar a los ciudadanos de sus derechos y preservar su libertad, el orden y la paz social.

De manera que la seguridad pública es determinante para que se de una seguridad social esencial para que exista el desarrollo, es una condición inclusión social, de acceso justo a otros bienes comunes como la salud, educación justicia, calidad de medio ambiente a través de programas dirigidos para construir el tejido social de la

población excluida y vulnerable afectada por la crisis económica para mejorar las condiciones de vida.

Existen obstáculos de tipo legal para resolver el problema de la inseguridad pública como es: el que la Asamblea legislativa del Distrito Federal no cuente con atribuciones para legislar en materia de seguridad pública, pues esta es reservada al Congreso del Unión. Por otra parte los órganos políticos administrativos carecen de mando sobre la Policía Preventiva ya que solo formulan, ejecutan y vigilan el Programa de Seguridad Pública.

Se requiere por lo tanto que exista un marco jurídico que descentralice a la Policía Preventiva hacia las delegaciones, para que se acerque la comunidad al policía de barrio para resolver los problemas de la demarcación.

Se requiere un sistema local que permita la colaboración y coordinación interinstitucional con los estados, municipios y la federación en el marco del Sistema Integral de Seguridad Nacional.

Así como la necesidad de que exista la profesionalización de los cuerpos de seguridad y de los servidores públicos encargados de la seguridad pública, procuración de justicia y readaptación social y en esta medida se debe el cambio que consolide a las instituciones y beneficie a la comunidad en el marco de la legalidad y credibilidad.

La falta del establecimiento de sistemas adecuados de participación ciudadana, necesarios en tareas de inseguridad pública respecto a medidas preventivas y persecutorias que permitan recobrar la confianza y credibilidad en los cuerpos policíacos, para lo cual se requiere trabajar con los comités vecinales sin excluir otra forma de organización como: la de organismos no gubernamentales, civiles, sociales, cámara de comercios y universidades e institutos para aprovechar el conocimiento experiencia, e información, así como los recursos humanos y materiales disponibles.

El Programa de Seguridad Pública 2000-2006 elaborado de acuerdo a la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal y la Ley de Planeación del Distrito Federal retomara las estrategias de Plan Nacional Desarrollo 2001-2006 para atender a los lineamientos de la asamblea legislativa del D.F. y a la opinión de de los comités delegacionales o vecinales, organizaciones de la sociedad civil y de los habitantes en general recogidos en los foros nacionales de consulta ciudadana, es el documento que contiene las estrategias a seguir en materia de inseguridad.

El problema de la inseguridad pública, urgente sea resuelto con estrategias eficaces y adecuadas, la ciudadanía en su conjunto demanda su solución sin embargo no solo al gobierno le corresponde trabajar en ello ya que la participación ciudadana debe ser activa dado que ambos tienen corresponsabilidad.

La hipótesis a presentar en la presente investigación es ver si con la participación Ciudadana es posible solucionar la inseguridad pública en el Distrito Federal considerando el enfoque de la política pública. Estas deben estar encaminadas a los ejes de prevención del delito y a la participación ciudadana.

El diagnóstico del problema de la inseguridad pública en la Ciudad de México, en las dos últimas décadas ha crecido a un ritmo increíble convirtiéndose en un problema complejo que amenaza a la sociedad en su conjunto ya que sin excepción todos están expuestos a ella.

Por ello es necesario que las instituciones en materia de seguridad redimensionen su papel y establezcan estrategias de participación ciudadana, para lograr una relación de gobierno-ciudadano ya que un factor importante debe ser la colaboración entre ambos para lograr que la inseguridad pública decrezca.

La prevención de la delincuencia y seguridad pública en la ciudad de México esta a cargo de la Secretaria de Seguridad Pública, esta ha puesto en marcha estrategias en

coordinación con la Procuraduría del D.F. y ha establecido programas de participación ciudadana para actuar contra el crimen organizado.

La ciudadanía por ser la mas afectada debe participar en la denuncia del delito a través de los comités de seguridad y los comités de participación ciudadana establecidos por parte de los organismos en la materia de inseguridad.

Pero para lograrlo es fundamental crear la cultura de la participación ciudadana de manera organizada que exprese sus quejas y denuncias en materia de inseguridad, para que se considere en planes y programas de seguridad pública sus aportaciones y se conozca a través de Informes los logros obtenidos para disminuir el problema de la inseguridad pública.

Por lo tanto el problema público de la inseguridad pública en el Distrito Federal resulta ser un tema interesante de abordar y sobre todo porque una de las funciones del Estado es proteger a los ciudadanos, salvaguarda su integridad y conservar la paz necesaria para la convivencia de la sociedad la cual no puede cambiar por ser la reguladora de la convivencia social de los habitantes.

Para desarrollar esta investigación se ha determinado dividirla en tres capítulos:

El primero se denomina marco teórico de referencia en el cual abordaremos conceptos como: el Estado, la Administración Pública, Reforma de Estado, el Gobierno y las Políticas Públicas, que nos servirán como marco de referencia para comprender la problemática de la inseguridad pública.

Primero se definirá conceptos generales sobre el Estado ya que para objeto de este estudio no es necesario involucrarnos en una teoría en especial lo cual nos permitirá tener una visión general sobre este y la importancia que tiene este como regulador de la vida en sociedad y el desarrollo, para satisfacer las necesidades de los ciudadanos, luego se realizará una reflexión respecto al Estado moderno con la finalidad de replantear sus funciones ante los cambios del mundo actual.

**TESIS CON
FALLA DE
ORIGEN**

Luego se vera el concepto de la administración pública como herramienta que tiene el Estado para materializar los programas y acciones encaminadas a satisfacer lo que demanda el ciudadano, siendo esta un elemento integrante del Estado la cual juega un papel importante en el desarrollo del país, se señalaran dos puntos importantes:

La necesidad de dejar atrás la administración tradicional y dar paso a la administración moderna para poder enfrentarnos a los cambios que están aconteciendo hoy en día lo cual será el inicio para lograr la Reforma del Estado, así mismo tienen que ser replantadas los limites y alcances del estado moderno relativos a las funciones que tiene encomendadas.

Después se tratara el concepto de gobierno el cual es un elemento del Estado que conforma los órganos institucionales a los cuales tienen el poder de coordinar esfuerzos y recursos para satisfacer las necesidades de la sociedad, además de ser la autoridad que dirige la forma de gobernar, por ello a partir de este se tiene que transformar la vida del ciudadano

Por último definiremos el concepto políticas públicas, las cuales serán definidas como dosis de gobernabilidad que el estado establece para enfrentarse a las condiciones de certidumbre e incertidumbre de los problemas de la sociedad moderna, para la optima toma de decisión y poder solucionar los problemas sociales que enfrenta el Estado moderno en la actualidad.

En el Segundo capitulo se expondrán el tema de la Seguridad Pública en el Distrito Federal y Participación Ciudadana, primero describiremos algunas cuestiones sobre la seguridad pública en el Distrito Federal, luego realizaremos una reseña de lo que es la participación ciudadana y las formas de participación, para mostrar como el gobierno actual del Distrito Federal quiere que la participación ciudadana sea una un elemento de democracia dentro de las políticas públicas, finalizando con la importancia que tiene la Agenda de poderes públicos para resolver los problemas sociales, puesto que ellos

tienen la capacidad de dar repuesta a los problemas colectivos a través de la evaluación e implementación de programas públicos.

La seguridad pública y la participación ciudadana son elementos que nos ayudaran a poder abordar el problema de la inseguridad pública a investigar.

En el tercer capitulo llamado la Política Pública de la Participación ciudadana primero se realizara un diagnóstico del problema de la inseguridad pública en el Distrito Federal el cual es demandado por los habitantes que día a día se ven afectados en su integridad física y patrimonio.

Posteriormente se realizara un análisis de las acciones que ha realizado el gobierno de la Ciudad para resolver el problema, luego se diseñara la política pública se presentarán las alternativas de la profesionalización y de la participación ciudadana para resolver el problema y por último se realizaran las conclusiones del trabajo en el que se señalaran el cumplimiento de los objetivos y comprobación de la hipótesis planteada en el presente trabajo.

Entre la fuente de información señalada en la bibliografía se encuentra la de Secretaría de Seguridad pública, Dirección General Política y Estadística Criminal, Procuraduría de Justicia del Distrito Federal, Anuario Estadístico del Distrito Federal, entre otros que se tomaron para obtener, cifras poblacionales, recursos financieros humanos materiales del sistema de seguridad pública.

CAPÍTULO PRIMERO

MARCO TEÓRICO DE REFERENCIA

G-A

CAPÍTULO PRIMERO MARCO TEÓRICO DE REFERENCIA

1.1. Generalidades del Estado

En este apartado se expondrán algunas referencias teóricas sobre el Estado, ya que para efectos de esta investigación no es necesario involucrarnos en una teoría en especial, pues el propósito de este solo es destacar la importancia que tiene el Estado como ente histórico en la convivencia social y el desarrollo de la sociedad.

Para poder definir que es el Estado y sus atribuciones empezaremos por decir que el hombre desde sus orígenes ha sido un ser social, por lo mismo ha tenido la necesidad de relacionarse entre sí primero para asegurar su reproducción como especie, y luego para satisfacer sus necesidades, por eso su tránsito del estado de la barbarie a otros estados superiores de desarrollo, se convirtieron en necesidades de interés común culminando en la vida en colectividad.

Así se articulan los esfuerzos y se conjugan los intereses individuales enmarcados en un orden social, es la característica del hombre en sociedad, por ello la interacción hombre sociedad depende cada uno del otro para garantizar su conservación.

De tal forma que en el seno de la sociedad el hombre ha desarrollado diversas formas de asociación y de administración para atender su forma de vida en común dentro de los diferentes grados de desarrollo.

En la etapa de la barbarie dicha asociación descansó en la institución de la gens, que constituyó la forma de organización familiar primitiva de las tribus y "que formó la orden social de los pueblos bárbaros"¹ la administración de estos era de tipo comunal, basada en la economía doméstica, la gens se relacionaba entre sí para decidir los asuntos que le eran comunes.

¹ Engels, Federico, *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*. Edit. Progreso, Moscú, 1985. p.35

De ahí que "la administración sea una consecuencia natural del Estado social, como este lo es de la sociabilidad natural del hombre, su naturaleza es resultado de la comunidad".²

La convivencia humana fue evolucionando, la organización era cada vez más compleja, la concentración de la riqueza dio como consecuencia el derecho de la herencia lo que motivo la diferencia de familias en la sociedad caracterizada, por la apropiación de bienes materiales.

La antigua gens ya no funcionaba, se robaba la riqueza por medio de la violencia y nació una institución que perpetuo la división de la sociedad en clases, surgió el Estado situándose por encima de los hombres, para regular sus acciones y custodiar sus intereses.

El Estado históricamente es resultado de una milenaria evolución de la coexistencia de la humanidad, es la organización política soberana de la sociedad establecida en un territorio, bajo un régimen con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y administración que persigue determinados fines mediante actores concretos.

Por eso resulta ser "la organización más importante de la vida moderna, pues se encarga de cumplir los fines de la convivencia humana y permite a la comunidad integrarse con armonía y realización".³

El Estado por lo tanto es el promotor de la convivencia en sociedad, del desarrollo de la nación y sobre todo es el regulador de paz y seguridad, elementos importantes para que la sociedad lo legitime y le permita mantenerse.

"El Estado tiene dos sentidos uno cuando se refiere a la intervención en las empresas privadas se le critica y planea reformarlo, es designado como el conjunto de la

² Bonninj C.J.B. *Principios de Administración Pública*. Revista de Administración Pública .Ed. Especial 1983.p.83

³ Uvalle Berrones, Ricardo. *Estado Gobierno y Políticas*. Diploma Nacional en Públicas y Gobierno Local. México. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.1996.p. 11

organización gubernamental". "En cambio cuando se habla de naciones sé esta refiriendo a comunidades humanas de un tipo particular".⁴ El primero tiene un sentido estricto y es cuando se trata del gobierno, el segundo es cuando su sentido es amplio y hace referencia a una nación.

El Estado es entonces, un artefacto, una asociación legal cuyas reglas se aplica a los residentes dentro de sus límites o a los que viajan a través de ellos. El Estado posee una nacionalidad como base y una nación debe someterse a una forma de control si es que quiere perdurar.

Entonces podemos afirmar que "El Estado es una agrupación humana, una comunidad que se distingue de otras por diferentes criterios: los brazos de solidaridad particularmente intensos, es una organización básicamente potente, la diferencia del Estado con otras agrupaciones humanas es mas de grado que de naturaleza".⁵

El Estado se caracteriza por estar formado sobre la libertad política y sobre la igualdad de participación de los ciudadanos frente al poder, pero administrados por la clase dominante con los instrumentos científicos que le proporciona el derecho y la economía.

"En su fase inicial el Estado Moderno, se caracteriza por una unidad territorial y el surgimiento de una instancia de poder parcialmente hegemónica en la figura del príncipe, pero también por la presencia de una organización valiente de fuerzas sociales tradicionales sobre dos planos vinculados de la decisión y la administración".⁶

El Estado es la esencia jurídica de una organización, es la que regula la convivencia en un pueblo asentado en un territorio, mediante la creación de una voluntad dominante sobre la totalidad de los ciudadanos.

⁴ Duverger, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Colc, Demos. Edit. Ariel Barcelona. 1979. p.44

⁵ Idem. pp.46

⁶ Bobbio Norberto, Matucci Nicola. *Diccionario de Política*. Edit. Siglo XXI. Tomo 1. México. 1981. pp. 626-634.

Por lo que coincidimos con Fishach Oskarg cuando señala que "El Estado esta constituido con sus elementos concretos: pueblo, territorio, poder y orden jurídico, no es una mera abstracción jurídica, sino una relación efectiva que inicia con la concurrencia de los factores (territorio y pueblo) son de naturaleza material, el tercer y cuarto elemento (poder y orden jurídico) que pertenecen al reino ideológico".⁷

Por lo cual podemos decir que el Estado de manera coloquial es un conjunto de órganos que delega voluntad nacional y cuenta con tres elementos fundamentales: territorio, población, y gobierno; que tiene como función promover y preservar un mejor nivel de vida para la sociedad así como regular las relaciones entre los individuos y entre el Estado y los individuos.

Por otra parte Jiménez Castro dice que "el Estado es poseedor de un poder originario o jerarquizado, el cual utiliza para gobernar al pueblo como instrumento anticonflictivo entre los diversos grupos sociales de la comunidad, para ejercer la soberanía nacional y para hacer que prevalezca el interés general sobre los intereses particulares, con lo cual satisface el propósito de su origen y su finalidad social".⁸

Por lo tanto el Estado personifica a la comunidad y constituye la nación la cual esta asentada en un territorio propio y determinado. Partiendo de esta premisa diremos que el Estado, no es una entidad perfecta sino perfectible que tiene cualidades y esta expuesta a defectos que inciden en el terreno de la sociedad.

El Estado fue creado con sentido de utilidad, como un artefacto que permite alcanzar otros fines, considerado como artefacto el Estado rebasa la consideración mecánica y se precisa en el rublo de los medios.

⁷ Fishach, Oskarg, *Teoría General del Estado*, Edit. General. México, 1968, p.19

⁸ Jiménez Castro Wilburg, *Administración Pública para el Desarrollo Integral*, Edit. F.C.E. México.1975.p.152

"El Estado en consecuencia, existe cuando tiene como objetivo supremo asegurar que los fines del bien común sean cumplidos, pero el Estado no es el bien común, sino un medio eficaz para preservarlo salvaguardarlo y velar porque no sea quebrantado".⁹

La actividad del Estado es la realización de sus fines y uno de estos es atender a la sociedad. Es aquí donde se constata que hay fines que trascienden al Estado, como el bien común, este tiene como actividades: un conjunto de actos, operaciones y tareas, que de acuerdo a la legislación debe ejecutar para cumplir sus fines.

El Estado ha sido construido para atender fines sociales, no para particulares, casta o grupo privilegiado que abuse del poder, los fines del Estado coinciden con él más importante que es la sociedad, pero no en su totalidad. "Hay aspectos en los cuales no puede, no debe o no quiere penetrar el Estado y que conforma una barrera infranqueable en su actividad".¹⁰

Para designar el contenido de la actividad estatal utilizaremos el término de atribuciones del Estado que se adapta más a su connotación gramatical, es la más adecuada para designar cualquier tarea atribuida a este para realizar sus fines.

Los fines del Estado, son los marcados por la Constitución, con exclusión de alguna particularidad como es el caso seguridad nacional, banca central u otro marcado por la legislación como propias del Estado.

Durante su historia el Estado ha variado sus fines y en consecuencia sus atribuciones por lo cual se pueden considerar tres etapas características:

Primera etapa el Estado reduce a un mínimo sus fines y atribuciones, se limita al mantenimiento y protección de la existencia de la entidad, soberanía y conservación del orden jurídico y material, es condición para el desarrollo de particulares y el libre juego de las leyes sociales y económicas, en esta etapa las atribuciones del Estado se

⁹ Uvalle Berrones Ricardo. *Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal*. Edit. IAPEM. México. 1993, pp.57-76.

¹⁰ Serra Rojas Andrés. *Teoría del Estado*. Edit. Porrúa. México. 1990, pp.337-339.

circunscribe en actividades de la policía, se abstiene de intervenir en lo particular mas allá del límite necesario para mantener el orden.

Segunda etapa aquí adquiere mayor desenvolvimiento por el aumento de la población, el progreso de la técnica y otros factores, el Estado interviene en actividades económicas tanto por cumplir sus fines políticos como por el aumento de las necesidades generales.

Tercera Etapa corresponde a la actualidad, donde el Estado agrega sus finalidades anteriores a una idea de justicia social que demanda una serie de atribuciones que lo convierten del Estado gendarme de la primera etapa, a un Estado providencia o Estado social de derecho, cuyo problema fundamental es conciliar la libertad del individuo con las exigencias de la seguridad social.

El Estado tiene diversas actividades que organiza por medio de acciones concretas, de acuerdo a la clasificación de Omar Guerrero¹¹ el estado moderno realiza las siguientes funciones:

Administración del servicio exterior

Administración de la defensa.

Administración de la hacienda

Administración de justicia y

Administración interna.

En la primer función entra en contacto con otros estados, busca su carácter autónomo ante los demás, la segunda proviene del legítimo derecho de defender su autonomía y soberanía: la tercera y cuarta función se ejercen en el interior de la vida nacional, una trata de los medios por los que se vale el Estado para allegarse de recursos económicos y realizar sus funciones, la otra se dedica ha hacer cumplir las normas elevadas a categoría de leyes para regular la conducta de los individuos entre estos y las clases sociales.

¹¹ Guerrero Orozco Omar. *El Estado y la Administración Pública en México*. Edit. INAP. México.1989.p.45

El problema de las atribuciones del Estado esta vinculada con las relaciones que guarda con los particulares, ya que la necesidad general e individual existe en toda colectividad y se satisface con la acción del Estado y la de los particulares, de manera que la actividad de uno se traduce en la reducción de la esfera de acción de los otros.

En donde estamos de acuerdo con lo que dice Ashford Nigel Davies "La actuación estatal a través de reglas públicas, significa que ciertas disputas tienen una dimensión social que no puede ser incorporada a los procedimientos del derecho privado".¹²

El Estado consolida su permanencia promoviendo y generando condiciones materiales y relaciones sociales; con el fin de garantizar su existencia y conservación a través de la creación de instituciones.

El Estado se sitúa por encima de los hombres, esta dotado de poder político soberano que se institucionaliza a través del derecho y conserva para sí como unidad de mando y dirección, para su ejercicio se vale del reconocimiento consenso y de la legitimidad, pero también ejerce la coacción en algunos ámbitos, los medios de los que valga para ejercer su poder depende de la estabilidad política.

El Estado es la expresión de la voluntad política de la sociedad, el papel del ciudadano ante este es el demandante o de oposición, es decir el ciudadano expresa al Estado la forma en la cual debe conducirse para satisfacer sus necesidades proponiendo las alternativas de sus propias demandas, las que deben tomarse en cuenta para la mejor decisión pública.

La sociedad es definida por algunos estudiosos, como un conjunto grande y autónomo de personas que comparten una herencia en común que se trasmite de generación en generación y que interactúan en relaciones socialmente estructuradas, por ello las sociedades modernas se inclinan a establecerse en un territorio y están ligadas a unidades políticas conocidas como Estados.

¹² Ashford Nigel Davies *Diccionario del Pensamiento Político Conservador y Liberal*. Edit. Nueva Visión Buenos Aires, 1991p.114

La sociedad es la que legitima las formas de organización que controlan el poder, es finalmente la que crea al Estado.

El Estado es el aparato que procura salvaguardar los intereses de la sociedad, en este sentido la sociedad depende del Estado, pero también este depende de la sociedad ya que esta lo legitima por lo que se da una relación simbiótica o complementaria entre todo lo que es el Estado y una de sus partes que es la sociedad.

Por ello podemos afirmar que el Estado tiene un lugar importante en la sociedad pues esta es el punto de partida y llegada de las acciones que realiza el gobierno, es decir que a partir de las necesidades de una sociedad se conforma el Estado pues la sociedad legitima las formas de organización que controla el poder, es la que crea al Estado.

El individuo aspira una vida de bienestar entendida como la obtención de bienes materiales o de seguridad necesarios para su desarrollo físico, intelectual y material, que le brinde satisfacción y armonía con sus intereses, que le permitan vivir en paz.

El hombre vive en asociación y desarrolla actividades productivas por lo tanto su calidad de vida depende de la producción de la riqueza, de la distribución y el consumo por lo que las carencias de satisfactores en unos, es también en otros por lo que las necesidades se convierten en colectivas que pueden o no ser satisfechas, lo anterior trae como consecuencia que el hombre conviva en relaciones desiguales lo cual es resultado de un sistema económico determinado. La desigualdad es entonces un fenómeno social que requiere la necesidad de un bienestar social.

Esto lo afirma González Tiburcio al señalar que "los resultados en términos de bienestar social se vinculan tanto con el modelo de desarrollo como con la estrategia económica que sigue el país".¹³

¹³ González Tiburcio Enrique. *Reforma del Estado y Política Social Aspectos Teóricos y Prácticos*. Edit. INAP, México, 1993. p.16

No obstante por naturaleza el Estado capitalista de los diferentes modelos económicos generan pobreza y marginación, de igual manera reduce las expectativas de superación individual lo que genera la desigualdad ya que la mayoría de la población queda excluida de los beneficios mínimos, lo cual trae como consecuencia la demanda social.

El Estado por su parte para compensar esas desigualdades y evitar una crisis de gobernabilidad, toma medidas en aquellos renglones de la producción que garanticen las condiciones de vida sobre todo para las clases marginadas, proporcionándoles los bienes y servicios que la sociedad demanda con el fin de aminorar los efectos sociales y económicos de los modelos económicos, de esta manera la necesidad de bienestar se institucionaliza para dar paso a la política social.

Para ello el Estado entra en contacto con la política social y entabla alianzas con clases sociales y grupos en el poder con el fin de lograr una cohesión en torno a la política social.

"El Estado tiene que garantizar las condiciones de vida de los elementos fundamentales en que descansa el poder, es decir de los obreros y los campesinos". "He aquí la razón vital de la administración de la vida social y la ampliación de la actividad estatal en la administración del bienestar social."¹⁴

Mediante la política social el Estado se justifica y hace suyas las aspiraciones de los grupos que han quedado al margen de la riqueza, de esta manera la acción del Estado se encamina a cubrir necesidades de alimentación, salud, vivienda, asistencia pública deporte, acceso a bienes de consumo, para procurar disminuir la pobreza y marginación.

La política social es compensatoria de las desigualdades, el gasto social se vuelve necesario ya que el mercado no puede resolver esas necesidades, es decir que los que detentan el poder económico no les interesa debido a que esto no les genera ganancias económicas.

¹⁴ Guerrero Orozco Omar. Op.Cit. pp.571-572.

Para su instrumentación el Estado se vale de la política fiscal del gasto público, para que sean enviados a gastos sociales mediante asignaciones directas o de subsidio y transferencias.

El Estado es entonces el que financia dichos gastos mediante excedentes económicos generados de empresas públicas destinadas a actividades productivas, o a través de la deuda pública e impuestos, por lo tanto los gastos de bienestar social son deficitarios dado que no generan ingresos.

Es necesario decir que el Estado y la sociedad tienen un compromiso de corresponsabilidad en donde deben conjugar los esfuerzos para lograr fortalecer la base de la económica y la política, para lograr un desarrollo social que soporte la globalización.

El Estado "es una organización compleja en el mundo moderno significa que el tiempo y el esfuerzo humano que antaño se repartía en una variedad de pequeñas organizaciones ahora se concentra en una cuantas, por lo cual la organización por automasia es el Estado, y concretamente su expresión oficial y la encarnación de su personalidad es el gobierno".¹⁵

El gobierno como parte del Estado es un conjunto de organizaciones que ofrecen productos, presta servicios y ejerce funciones para satisfacer a la sociedad, siendo además la autoridad que dirige la forma de gobernar.

¹⁵ Guerrero Orozco Omar. La Reforma del Estado. Colecc. Política y Administración .C.N.C.P. y A.P. 1992.p.48

1.2. Reflexiones sobre el Estado Moderno

En este apartado realizaremos algunas reflexiones sobre la posición que debe guardar el Estado Moderno, ante los cambios que están aconteciendo en el mundo con el fin de demostrar que estos no solo repercuten en la organización del Estado sino en el Estado en sí, por lo que este debe renovarse replanteando sus funciones para lograr así mantenerse y perdurar.

Los conceptos generales sobre el Estado expuestos en el apartado anterior nos sirven como referencia, para señalar que el Estado es una necesidad para la convivencia de la sociedad y que en este momento de crisis se debe analizar y reflexionar su existencia.

Como afirma Felipe González al decir que "en estos momentos se está dando un cambio histórico de la sociedad industrial hacia la sociedad de la información o del conocimiento este es profundo y rápido en donde el paradigma no está establecido, pues para atender cuestiones de soberanía, de identidad, de problemas económicos y sociales lo único que conocemos es el Estado-nación, pero hoy en día ni la información, ni las finanzas se deciden dentro de las fronteras del Estado-nación".¹⁶

Y es que con la aparición de la globalización, a venido cambios al Estado y a los seres humanos inesperados ¿pero que es la globalización? "Es el motor de una revolución tecnológica sin precedentes sobre todo en materia de comunicaciones".¹⁷

En esta comunicación los seres humanos rompen las barreras del tiempo y espacio ya que está transformando el comportamiento de los seres humanos y creando nuevas etapas en la historia de la humanidad, es un impacto que ha alterado todos los parámetros conocidos.

¹⁶ González Felipe. *En busca del paradigma*, en Revista Nexos. México. Enero 2002. p.36.

¹⁷ Idem. p.7

Alfredo Angulo Rivas por su parte define a la globalización como "un fenómeno cuyo despliegue se verifica por la conexión entre el cambio tecnológico en las comunicaciones y en la expansión del mercado".¹⁸

Sin embargo es preciso señalar que estas redes de comunicación no alcanzan a todos los pobladores del planeta pues la mayoría carece de servicio telefónico y no están conectado con el flujo global de ideas, ya que las imágenes de abundancia del mundo virtual contrastan con la pobreza y miseria del mundo moderno.

El Estado moderno se encuentra en una crisis porque la toma de decisiones relevantes coincide poco con el estado-nación ya que estas suele estar a un nivel inferior local o en un nivel por encima del Estado-nacional, supranacional. Esto trae como consecuencia un desajuste de la política en el proceso de toma de decisiones.

¿Pero que tiene que hacer la política en estos momentos? en el cual no puede retrasarse, la respuesta la tienen los políticos puesto que su actuación es muy importante ya que deben crear condiciones para que los servicios lleguen a todos los ciudadanos, y que las oportunidades no sean desiguales.

El desafío de la política es gobernar a la globalización pero como esta se desborda en las fronteras nacionales, se tiene que buscar formas de democracia representativa más allá de las fronteras nacionales sin que estas desaparezcan.

Esto lo confirma Alfredo Angulo Rivas al señalar "que el papel del Estado tiene en el presente una función central en el cambio estructural". "No es menester dismantelar al Estado sino de reconstruirlo, haciendo visibles ejecutorias inteligentes." "El peligro esta en decir que con la globalización ya no podemos hacer nada, cuando la política puede intervenir y los políticos tienen la capacidad de aplicar políticas sociales".¹⁹

¹⁸ Angulo Rivas Alfredo. Documento.VI Congreso Internacional del CLAD. Sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires, Argentina. 2001. p.5-9

¹⁹ Idem. p.4

Pues la política social debe de sujetar a la política económica ya que como afirma Felipe González "el mercado desde luego nada tiene de sensibilidad social".²⁰ y los seres humanos no pueden estar sometidos a las reglas del mercado, sino que tienen que formar parte de un paquete imprescindible de libertades humanas empezando por la libertad de iniciativa.

Con lo cual coincide con Alfredo Angulo cuando este dice que "crece la necesidad de un desarrollo humano." El reclamo por una vida de calidad encuentra fundamento en la evidencia incontestable de que el crecimiento económico es moralmente ciego".²¹

Sin embargo existe una paradoja en este proceso civilizatorio, económico, político y financiero puesto que este solo se sostendrá cuando incorpore al mayor número de seres humanos.

La sostenibilidad de este modelo depende de la desaparición de la pobreza y la participación del millones de ciudadanos, esto lo debe pensar el empresario que planea el futuro pues si no hay gente que participe en la riqueza como consumidor el modelo se va agotar rápido.

"Si la concentración en la riqueza se sigue produciendo en especial y socialmente al ritmo que se esta produciendo, ahora simplemente se está poniendo un límite a la sostenibilidad del modelo".²²

Por ello se debe buscar mecanismos de participación en esa nueva riqueza los cuales serán a sostenerse al terminar con la marginación, pero cuales actores realizarán lo expuesto nada menos que los empresarios, políticos y creadores culturales pues de lo

González Felipe. Op.Cit. p.37

Angulo Rivas. Op.Cit. p.4

González Felipe. Op. Cit. p.43

que resuelvan estos se establecerá el nuevo paradigma para dar respuesta a este fenómeno llamado globalización.

Otro punto a reflexionar es que el Estado debe considerar dos elementos sobre el adelanto o rezago de la nación:

Primero debe tomar en cuenta el papel que desempeña la administración pública en el rol del mundo moderno, debido a que el contraste contra el lujo y la miseria es muy marcado.

Segundo las preocupaciones sobre la naturaleza y el dejar esta herencia a las nuevas generaciones son fines morales discutibles. Estos traducidos a la vida en colectividad requieren la ejecución de políticas públicas, arenas en las que la fuerza competitiva, ideológica, intereses económicos y políticos se conjuguen.

Podemos afirmar entonces que el Estado tiene que replantear sus funciones de ente hacedor omnipotente de las políticas públicas, para dar mayor apertura a la participación de las comunidades para la toma de decisiones de orden público.

Otra aspecto interesante a reflexionar y analizar sobre el Estado moderno, son sus límites y funciones, retomando la idea de Adam Smith de su libro *La Riqueza de la Naciones* cuando afirma que "el Estado por su naturaleza no puede dirigir la economía, ni siquiera sin eficacia".²³

Se esta cuestionando la inquietud acerca de los límites del Estado, puesto que en la actualidad se retoma el termino de privatización tanto por conservadores como por socialistas, pues hoy en día es difundido por el mundo que en ciudades el servicio de: limpieza, contra incendios, incluso de policía están a cargo de empresas privadas o concesionarios.

²³ Cit. Drucker Peter F. *Las Nuevas Realidades en México*. Edit. Hermes, 1ª Edición . 2ªreimpresión. 1990.p.96

Pero que sucedió para que esto aconteciera existen varias razones "una de ellas es el fracaso de los programas y operaciones gubernamentales, otra es que en materia de impuestos y gasto público este es limitado y por último esta los límites de Estado para obtener recursos".²⁴

En el siglo pasado las actividades del estado funcionaban, pero después de la segunda guerra mundial han fracasado los proyectos gubernamentales e incluso los que funcionaban bien antes, pues hay que comprender que el Estado por su naturaleza no puede realizar algunas cosas.

E incluso para sus actividades las condiciones deben ser favorables una actividad pública sólo funciona si es un monopolio, ya que no puede funcionar si hay competencia.

Por otra parte los estado deben abandonar las actividades obsoletas, no productivas o que ya hayan cumplido su misión, además si tiene más de una misión la actividad pública degenera "una actividad pública desaparecerá una vez trascurrido un plazo temporal"²⁵ a menos que sea a prorrogado a lo cual los legisladores se rehúsan por el entorno de los intereses creados.

Las actividades públicas tienden a verse como símbolos sagrados más que como actividades encaminadas a un fin. En materia económica existe el costo-beneficio y en materia moral la traición, un abandono de los principios sin embargo los aspectos morales deben evaluarse si no producen resultados. De tal manera que la actividad pública raramente es abandona e innovadora, como ejemplo tenemos al telefax y el correo.

Las limitaciones de la actividad pública, es dejar de ser eficiente si cambian los supuestos básicos que la originaron en el momento de dejar estas reglas se politiza degenerando el servicio, otro es continuar siendo el único modo de realizar ciertas

²⁴ Idem. p.99

²⁵ Idem. p.101

tareas, que no sobre viva a su fracaso y no continúe una vez alcanzados sus objetivos además que no sirva a fines políticos, si no estar orientada para el bien común.

Por otra parte hay actividades fáciles y difíciles, en una actividad fácil todos desean la actuación eficaz, mientras que en las difíciles los usuarios esperan y exigen cosas diferentes y tienen distintos valores y expectativas.

Como lo señala Drucker "Las empresas estatales dejan de ser eficaces tan pronto como su objetivo específico deja de perseguirse pues los beneficios se mezclan con valores políticos o sociales"²⁶ convirtiéndose en difíciles.

Hay funciones públicas que únicamente el Estado puede realizar con eficacia que constituye un monopolio público como son la defensa y las armas, otra función pública es el mantener la ley del orden y justicia para que los ciudadanos estén en paz.

Lo que el Estado realiza es para siempre ya que como hemos visto anteriormente hay resistencia debido a que sus actividades se convierten en morales, para que esto no suceda deben de ser establecido desde su creación un período, un compromiso claro de resultados y de supresión si no logra los objetivos deseados.

Por lo cual cualquier actividad en que las empresas puedan actuar mejor que el Estado este no debe intervenir, por lo que las alternativas que se presentan es la privatización y la otra es pasar del Estado protagonista al Estado proveedor, en los cuales el trabajo se realiza por medio de contratistas exteriores.

²⁶ Idem, p.106

1.3. La Administración Pública hacia la Reforma del Estado

En este apartado se pretende ver como la administración pública, tiene que ser reorientada para actualizarse ante los cambios de la modernidad, pues tiene que ser más democrática para ello debe de ir a una Reforma del Estado dentro del contexto de la Reforma Administrativa.

Wilburg Jiménez Castro define a la administración pública como "la actividad administrativa que realiza el Estado para satisfacer sus fines a través de organismos que compone la rama ejecutiva del gobierno y de los procedimientos que ellos aplican, así como las funciones administrativas que llevan a cabo los otros órganos y organismos del Estado."²⁷

La administración pública en México, es el conjunto ordenado y sistematizado de políticas, normas, técnicas, sistemas y procedimientos mediante los cuales se genera bienes y servicios que demanda la sociedad en cumplimiento de las decisiones del gobierno.

La administración pública armoniza todas las tareas que regulan la vida en colectividad, es decir la vida social a la vez produce condiciones materiales que le dan sustento a la economía.

El Estado concilia los intereses y regula la vida social, pero también escucha las demandas de los gobernados y las materializa en obras concretas como: bienes y servicios en este momento el Estado se relaciona con la sociedad a través de la administración pública.

La actividad del Estado mediante la administración pública, tiende a la razón del Estado como lo señala Gómez Sandoval. "La paz pública, el bienestar social, el orden, y la

²⁷ Jiménez Castro Wilburg, Op. Cit. P.152

justicia social buscados en un ámbito responsable del ejercicio de la libertad integran el concepto de bien público." ²⁸ Al mismo tiempo constituyen así su existencia.

Por ello coincidimos con Omar Guerrero cuando afirma que "la administración pública nace con necesidad y armonía del conjunto de la sociedad y del trabajo asociado a gran escala, cuando los intereses de las colectividades de la antigüedad se entrecruzan y manifiestan atribuidas a un órgano que da forma al conjunto social y dirige el proceso de trabajo cooperativo y asociado al Estado". ²⁹

De acuerdo a lo anterior podemos decir que la administración pública, es la actividad organizadora del Estado, su deber es de encaminar sus actividades al interés común, por medio de instituciones que contribuyan a preservar las condiciones materiales, para lograr la estabilidad política y social conceptos en los que se fundamenta el Estado.

La administración pública según Goodnow, "es el conjunto de servicios destinados a ejecutar el pensamiento del gobierno, y la aplicación de leyes de interés general" ³⁰ su función es ejecutar la voluntad del Estado y es fundamental para el desarrollo del país.

La administración pública, seleccionara los métodos más convenientes para la prestación de servicios, hacer cumplir las leyes, lleva la dirección y supervisar labores para realizar la política pública, así como las tareas rutinarias, da solución a las disputas y demandas que den origen al cumplimiento de sus funciones.

La administración pública, es la consecuencia de nuevas necesidades de parte del Gobierno Federal, para proporcionar bienes a la sociedad por lo que ha creado y desaparecido organismos encargados de manera específica de accionar en la administración pública. Es el lado práctico del gobierno ya que su fin es que los

²⁸ Gómez Sandoval Fernando. *Teoría del Estado*. Edit. Universidad Anáhuac. Escuela de Derecho. México. 1992. p.361

²⁹ Guerrero Orozco Omar. *La Administración Pública del Estado capitalista*. Edit. I.N.A.P México. 1979 p.394

³⁰ Goodnow Frank. *Política y Administración: funciones primarias del Estado* en Revista de Administración Pública (RAP) 25 aniversario. INAP. México. 1980. pp.37-247

servidores públicos se relacionen con eficiencia y estén de acuerdo con las necesidades de la población.

La administración pública, es un sistema estructurado según las características de un país, del gobernante, del modelo burocrático y los valores dominantes a seguir, su compleja organización esta en relación con las estructuras jerárquicas ya establecidas, por la estructura como son división de trabajo, relaciones formales, concepto de estabilidad y carrera administrativa.

Los propósitos de la administración pública han sido reorientados debido a que el Estado moderno ha experimentado una nueva revolución, pues este debe ser el acelerador de la transformación económica y social, su función es de promotor y estimulador del desarrollo nacional para allegar los beneficios del progreso, desarrollo económico y social.

La administración pública juega un papel muy importante en el desarrollo del país y por ello es necesario que coadyuve a incrementar la productividad en la economía para el avance democrático, lo cual podrá ser realizado con la Reforma del Estado.

Por lo cual la administración pública tiene que cambiar requiere ser: "moderna, democrática, descentralizada, honesta, eficiente, desregulada, simplificada, abierta y con un servicio civil de carrera, para conformar un aparato gubernamental acorde con las nuevas condiciones mundial y los retos prevalecientes en el país, dejar atrás a la administración tradicional, autocrática, centralizada, corrupta, burocrática, sobre-regulada, cerrada, privatizada con un sistema de botín, para lograr con ello la Reforma del Estado".³¹

La administración pública en México requiere dejar ser tradicional y jerarquizada para modernizar el aparato gubernamental de acuerdo a los escenarios mundiales de globalización, interdependencia y avance tecnológico, de igual manera afrontar la

³¹ Cit. Sánchez González, José Juan. *Administración Pública y Reforma del Estado en México*. INAP, 1977, p.218

desigualdad social en que vive la población, condiciones de pobreza y de extrema pobreza debido a que carece de un mínimo de bienestar.

Siendo por ello necesario que la actual composición de la administración pública ante las exigencias y los retos presentados desde el exterior, para lograr la soberanía, la unidad y la libertad del país, requieren de una administración pública moderna que se adapte a las circunstancias y convivencia nacional.

En la Reforma del Estado hay indicadores en nuevos espacios que modifican el viejo orden como: el régimen corporativo, la extinción del partido único, la centralización gubernamental y administrativa, dejar de ver a la administración pública como un sistema público de botín, hacer a un lado la improvisación de amauterismo, la confusión para dar paso al servicio civil de carrera, y desarrollar un aparato gubernamental moderno.

En la Reforma del Estado es necesario cambiar de una administración autocrática a una democrática, para buscar conseguir la democracia administrativa.

Teodoro Parker citado por José Juan Sánchez dice que la "democracia es el gobierno directo autónomo que sobre todo el pueblo se ejerce por el pueblo y para el pueblo".³²

Entonces la administración será pública cuando provenga de sus habitantes, estos participen y obtengan beneficios. La administración democrática no puede ser debido a que la democracia es representativa y supeditada por los poderes federal, estatal y municipal.

Ya que la administración no es ejercida para todo el pueblo sino que esta a cargo de gobernantes los cuales tienen perspectivas administrativas y los habitantes la de administrados, sujetos a la jurisdicción de la autoridad administrativa.

³² Idem. p.216

Por su parte los altos funcionarios no se vinculan a los problemas cuya solución tienen a cargo, es menos ciudadano y esta mas alejado de este, particularmente de sus necesidades y de la realidad en que se desenvuelve.

Por lo que es necesario que conozcan los problemas para ser verdaderos servidores públicos pues, si vieran los problemas como ciudadanos serian los primeros en cambiar y mejorar la administración pública y la calidad de sus habitantes.

Chanes Nieto citado por José J. Sánchez señala "que en teoría los ciudadanos son titulares del poder, en los hechos no, están subordinados al poder público, en lugar que de estarles este subordinado".³³

En la noción de democracia administrativa al ciudadano teóricamente se le ha reconocido el derecho de participar en política, en la administración participa solo de conformidad con su ubicación, circunstancias e intereses legítimos como es el pago de impuestos.

No obstante debe democratizarse la administración con la participación de los ciudadanos en la: ejecución, conservación o patrocinio, toma de decisiones y evaluación.

Sin embargo el ciudadano esta como emancipado a la autoridad administrativa la cual ejercer el poder de titular justificando su acción en el interés público siendo en realidad el súbdito y en el texto constitucional el soberano.

Al ciudadano le corresponde darle vida y contenido a la democracia, para que vigile a la administración pública y asuma el papel de soberano por ello la administración autoritaria y antidemocrática debe dejar que el ciudadano como soberano tenga iniciativa y dirija su acción.

³³Idem p 218.

El gobierno democrático debe dar espacio a la participación ciudadana en los asuntos públicos y ser esencial en el poder gubernamental, pues como señala Juan José Sánchez "jurídicamente la autoridad pública es el gobierno, pero la autoridad es el gobierno representativo que da cabida a la participación ciudadana y que se esmera porque sus actos de autoridad beneficien al conjunto de la comunidad y no solo a sus aliados y clientes privilegiados".³⁴

La participación ciudadana debe ampliarse en la administración pública con los consejos consultivos en los ámbitos estatal, municipales y local dar espacios a líderes sociales y a expertos sociales, apoyar a organizaciones de voluntarios que realicen cuestiones públicas de bienestar social, de tal manera que las regule, seleccione, contrate, supervise y evalúe las actividades de estos grupos o comunidades que se encargarán de administrar programas sociales y de auditor.

En México se debe diseñar un nuevo proyecto de acuerdo a la estructura del país puesto que la reorganización de la administración pública dentro del estado-nación debe caracterizarse por la desburocratización del gobierno y por una organización participativa de la sociedad civil.

La opción es buscar la participación de los habitantes del lugar, la de los prestadores de servicio y de las autoridades locales, para atender ciertos servicios que se definan como estratégicos por su grado de repercusión, funcional o geográfica, de tal manera que al mismo tiempo sea público y privado.

La administración pública debe de dar mayor atención a los ciudadanos, pues debe darles la seguridad de que sus quejas y denuncias son atendidas y que les da el seguimiento adecuado por lo cual la administración pública debe establecer un marco jurídico para la participación que permitan incorporar los resultados en las políticas y las estrategias de acción.

³⁴ Mem.p.219

Es necesario abrir foros de contacto de la participación ciudadana y de la administración pública para que los primeros expongan sus sugerencias o quejas sobre problemas públicos nacionales o particulares, y la otra realice la recepción de sugerencias o planteamientos y la difusión de la solución o medidas derivadas de la demanda ciudadana.

Por lo tanto para una administración pública sea democrática requiere cubrir tres aspectos:

- 1.-Reconceptualizar a la administración pública en donde los gobernantes, los funcionarios, y empleados estén al servicio de los gobernados.
- 2.-Los servidores públicos requieren ser capacitados, para atender las demandas sociales.
- 3.-Realizar una revolución cultural que modifique las actitudes y mentalidades de los gobernantes, para que nazca una concepción de la administración y de la participación ciudadana.

Por lo tanto la Reforma del Estado debe darse en un contexto de la Reforma Administrativa que de mayor participación a la ciudadanía que permite una democracia administrativa en los asuntos de gobierno, es decir el ciudadano debe ser el demandante y el gobierno el mandatario.

Zorrilla Martínez citado por Juan J. Sánchez dice que "la descentralización, es un factor de legitimación y formula idónea para transformar profundamente las relaciones de los diversos grupos de la sociedad plural con los gobernantes, aspecto esencial en México frente al deterioro de la rigidez, falta de presentación, incomunicación y ausencia de la participación social tanto en los partidos políticos como en las estructuras de gobierno en particular de la administración pública".³⁵

Item p.222

Por ello la administración pública centralizada debe de tener un cambio gradual hacia la descentralización lo cual permitirá a los gobiernos estatales, municipales tener las facultades, atribuciones y responsabilidades administrativas que fortalezcan su permanencia ante los demandantes de la sociedad.

Pero la descentralización es compleja pues cuenta con la oposición de servidores públicos, la gran burocracia no aceptan ceder atribuciones a la sociedad, ya que los gobiernos locales tienen temor, desconfianza a perder poder, empleos así como adquirir responsabilidades, por lo tanto crean resistencia al cambio.

La administración descentralizada pretende un nivel de calidad, informar de las necesidades sociales, ser abierta a los requerimientos ciudadanos, solidaria de la sociedad, para asegurar la función de las entidades federativas, estatales y municipios.

La descentralización no debe multiplicar sus oficinas en cada estado, pues sus atribuciones y las tareas nacionales hacen inconveniente la dispersión de la administración pública en tareas que pueden realizar los estados, no deben tampoco proliferar los funcionarios federales puesto que le restan importancia y responsabilidad a las autoridades locales ya que pierden legitimación y credibilidad.

La descentralización administrativa elevará a los servidores locales a una mejor condición laboral y selección de personal, contando para ello con estructuras administrativas flexibles lo que permitirá obtener resultados óptimos y apoyo de las autoridades locales hacia el gobierno federal.

Por su lado la administración descentralizada debe impulsar al municipio como base de la unidad del país en lo cual coincidimos con Sánchez Juan José cuando señala que "el municipio debe ser la expresión directa e inmediata de la participación social en la administración."³⁶

Idem, p.223

La descentralización debe dejar de ser una competencia, de funciones y recursos de los gobiernos de entidades federativas, sin embargo es necesario de contar con capacidad gerencial para un desarrollo adecuado.

Podemos mencionar que el fortalecimiento estatal y municipal consiste en simplificar las relaciones intergubernamentales que resulte de una redistribución adecuada de las competencias entre los gobiernos estatal, municipal, ya que si tiene mayor competencia los estados y municipios habrá menos relaciones entre sí y el gobierno federal.

Otro aspecto importante es la transparencia de los gastos destinados a la administración pública puesto que la revolución administrativa debe lograr el uso adecuado de los recursos y eliminar la corrupción.

La cual se tiene que combatir, tomando en cuenta medidas que desempeñen de manera legal ante los ciudadanos y fomentar que estos ejerzan el derecho de evaluar y vigilar el accionar de los funcionarios.

Pero para lograr esto se debe contar con funcionarios e instituciones que promuevan la profesionalización de los servidores públicos, lo cual implica perfeccionar los mecanismos de selección de personal, capacitar a funcionarios y evaluar su desempeño profesional, mejorar un esquema de estímulos y recompensas, en donde el funcionario se preocupe por el desempeño profesional, la calidad del trabajo para que este sea el criterio válido de ascenso, puesto que actualmente los funcionarios pertenecen a grupos políticos o camarillas correspondiendo a intereses diferentes al contratado, dando con esto auge a la corrupción.

En México el servidor público no ingresa ni permanece por mérito, puesto que no existen mecanismos de incorporación de aspirantes, ni desempeño, pues se ingresa y permanece por confianza egresando de igual manera.

Se requiere de una carrera administrativa para la supresión del clientelismo, por lo tanto dos elementos necesarios para eliminar la corrupción en la administración pública son los siguientes: "eliminar la corrupción con una carrera pública o meritocracia, en la que el funcionario público va a tener seguridad en el empleo, una renumeración adecuada, posición y reconocimientos, el otro es penalizar la corrupción, este es un problema complejo y arraigado que debe penalizarse a ambas partes, tanto al que recibe como al que da".³⁷

Los funcionarios públicos de las organizaciones deben mejorar su desempeño, Omar Guerrero propone los puntos siguientes:

1.-Establecer un servicio civil de carrera que promueva funcionarios profesionales, con sentido de misión contando para ello con una normatividad que regule el ingreso y ascenso de los funcionarios tomando como base el mérito.

2.-Introducir un sistema y estructuras de gestión innovadora y productivas como: esquema de incentivos, descentralización interna de funciones, esquema del funcionamiento de misiones y resultados, formas de organización menos jerárquica y rígida, simplificación administrativa clara y sencilla, establecer sistemas de auditoria, interna y externa.³⁸

En la actualidad México requiere de una administración orientada al servicio y cercanía con el interés de la ciudadanía, que responda a los cambios estructurales que vive y demanda el país, que promueva la eficiencia de los recursos públicos y cumpla con programas claros de rendición de cuentas.

La administración vieja se caracteriza porque los políticos decidían y los administradores ejecutaban o sea los políticos decidían los fines y los administradores decidían los medios.

³⁷ Idem. p 225
³⁸ Idem.

Ahora la nueva administración pública tiene que caracterizarse por la racionalidad-eficacia de todo el marco del proceso decisorio de la formulación e implementación de la política.

Esto se afirma en el Plan Nacional de Desarrollo en donde se dice: que la Administración Pública Federal, ejercerá el poder público en ella depositado con las formas propias de una democracia. "La Administración Pública tendrá presente al ciudadano como origen y destino".³⁹

En resumen la actividad del Estado es inherente al bienestar social, la cual realiza la administración interna debido a que una de las tareas es crear las condiciones necesarias para asegurar la existencia del hombre, así como la procuración del bienestar en colectividad mediante la reproducción de condiciones de vida a través de las instituciones públicas.

En el apartado siguiente abordaremos el término de gobierno, el cual es otro elemento importante del Estado, cuya finalidad es satisfacer el bien común de la sociedad.

³⁹ *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, Poder Ejecutivo Federal, México, p.48

1.4 El Gobierno

En este apartado señalamos como el termino gobierno, es un el elemento del estado por el cual se vale para satisfacer las demandas sociales a través de un conjunto de controles con el fin de cambiar las condiciones de vida del ciudadano, es entendido como la consecución de objetivos generales.

Norberto Bobbio define el termino Gobierno como "el elemento que esta dentro del Estado Moderno, como el conjunto de órganos a los que institucionalmente se le ha conferido el poder".⁴⁰

A lo cual complementa R. Garzaro al decir que es la institución que tiene a su cargo la dirección de la política del estado, señalará que el gobierno es el núcleo de las funciones de la política de un estado siendo por lo tanto encargado de la función rectora.⁴¹

El Gobierno es un elemento que constituye al Estado, es una herramienta encaminada a satisfacer demandas de carácter público de la sociedad, es uno de los elementos del Estado bajo el concepto de timonel, se relaciona con el antiguo arte de auto-dirección con las nuevas ideas de información y control.

Por tal razón el gobierno es una de las funciones del estado junto a la función administrativa, esta constituido por tres poderes ejecutivo, legislativo y judicial que conducen a la función del estado, sin embargo suele confundirse el estado y gobierno.

El gobierno es la acción gubernamental, aunque no sea perfectible dentro de la tradición común de las disciplinas que estudian a la política y la administración pública, es el factor constante es la permanencia del pensamiento constructivo en el arte del gobierno.

⁴⁰ Bobbio Norberto. *Diccionario de política*. Edit. Siglo XXI. Décima Edición 1983. p.710

⁴¹ R. Garzaro. *Diccionario de Política*. Salamanca. p.171

El Gobierno en la sociedad moderna es incuestionable y creciente su misión, se considera un elemento básico para garantizar que la convivencia de los contrarios sea pacífica, civilizada y constructiva.

Pues como afirma Ricardo Uvalle Berrones "los gobiernos no son entidades estáticas sino instituciones en movimiento continuo, obran en razón de valores políticos, su tarea es dirigir coordinar esfuerzo iniciativas, voluntades y recursos de grupos de la sociedad para aprovechar mejor sus iniciativas aportaciones y capacidades".⁴²

El Estado Moderno representa por medio del su gobierno un sistema ampliamente ramificado de controles políticos, administrativos y judiciales, dentro de las funciones del gobierno se encuentran las de bienestar social, representación política de sus asociados y la que regula y mantiene el orden público que representa.

Como afirma Juan J. Sánchez González "en el Gobierno radica, la soberanía del pueblo esto le permite imprimir una forma, delegar su representatividad en un cuerpo, en la figura de un pueblo electo por esa misma voluntad, que se encargue de imprimir fuerza a las manifestaciones ciudadanas y sus mecanismos, así como a cumplir y llevar a cabo su acción".⁴³

Por lo que podemos decir que el gobierno, es el conjunto de organizaciones que ofrece productos, presta servicios o ejerce funciones para satisfacer las necesidades de la sociedad siendo además la autoridad que dirige la forma de gobernar.

En la actualidad sociedad mexicana ha tenido un cambio notable hacia la participación más activa en los asuntos públicos haciendo más compleja la tarea del gobierno, pues esto requiere considerar los intereses de la sociedad en sus estrategias y cursos de acción puesto que la sociedad hoy es mas participativa, ya no espera que el gobierno resuelva sus problemas.

⁴² Uvalle Berrones Ricardo. *Las Políticas Públicas testimonio del gobierno ilustrado y democrático*. en Revista No. 35 del IAPEM.1997.p. 40

⁴³ Sánchez Juan José. *Administración Pública y Reforma del Estado en México*. Edit. INAP. 1° ed. 1998. p.32.

El gobierno no es solo una institución pública sino un elemento del Estado que tiene que transformar las condiciones de vida del ciudadano de acuerdo a las exigencias de la vida moderna. Este debe tener la capacidad de afrontar con coherencia y racionalidad el total de tareas de una administración moderna.

Estos cambios obedecen a los procesos de modernización traducidos a programas de gobierno, estos son diversos destacando el agotamiento de intervalo, modelos de desarrollo estatal y la extenuación de su progresión.

La idea del de Estado mismo puede ser revisada y aún reconstruida a la luz de cambios del mundo contemporáneo este debe darse con cambios de mayor dosis de gobernabilidad, incorporando para ello las políticas públicas como tecnologías de gobierno. En el apartado siguiente se expondrá el tema de las políticas públicas en la Reforma del Estado moderno

1.5. Las Políticas Públicas en la Reforma del Estado Moderno

En este apartado trataremos de la incorporación de las políticas públicas como tecnologías de gobierno en los procesos de cambio del estado moderno, en relación al movimiento de transformación de la Reforma del Estado, con el fin de referirnos a cambios a favor de dosis mayores de gobernabilidad.

Las transformaciones en las asociaciones de dominación, se debe a que los cambios históricos son inherentes a toda sociedad en donde estos han de enfrentarse a problemas cuya solución constante no existe. La sociedad tiene que enfrentarse a esos problemas por lo mismo tiene la necesidad de contar con una estructura organizacional capaz de absorberlos.

Por lo tanto la sociedad se agrupa en organizaciones puesto que la concentración del poder y la administración pública han configurado a un Estado razonable capaz de dar cabida a un ámbito de publicidad y colectividad apto para dar lugar a las fuerzas políticas, organizaciones políticas y demandas políticas, provenientes del crecimiento social pero en particular de la capacidad para asegurar su continuidad.

Por lo cual Omar Guerrero afirma "en suma el reto perenne de los estados modernos consiste en su capacidad de crecer políticamente de manera autosustentada es decir que sean aptos para sufragar el desarrollo con sus propios recursos y fuerzas interiores".¹⁴

Esta capacidad hace referencia al desenvolvimiento de habilidades de gobernabilidad ante condiciones cada vez más complejas. La gestión administrativa exige por ello, el conocimiento y profesionalización para enfrentar tal complejidad.

Dentro de la Reforma del Estado, encontramos un estímulo para enfrentar la complejidad de la vida moderna puesto que en el mundo moderno hay una red de organizaciones

¹⁴ Guerrero Orozco Omar. *La Reforma del Estado*. Op.Cit.p.45

cuyos rasgo es complejo, un factor común de esta es la necesaria cooperación desde su interior y el establecimiento de líderes y funcionarios.

Las organizaciones están integradas de manera que la supervivencia de una depende de un medio fluctuante, debido a que son organizaciones complejas y a gran escala.

Una organización compleja en el mundo moderno, significa tiempo y esfuerzo humano lo que antes eran pequeñas organizaciones actualmente se concentran en organizaciones a gran escala.

La revolución organizativa, se interpreta como un proceso de expropiación de pequeñas organizaciones por grandes, con los propósitos individuales que ofrecen las grandes colectividades de organizaciones.

El Estado es grande y complejo, su desempeño es heroico en la moderna civilización pero esto no es lo importante, ya que lo que interesa es que sea eficiente y criticar sus deficiencias.

Los principios que deben regir, es el crecimiento del gobierno que nos permita conocer por que crece, el freno de su crecimiento y por que no puede volver a crecer después que dejo de hacerlo.

A través de la historia el Estado se ha transformado por crecimiento o decremento, las organizaciones públicas se han transformado sin reglas y una estructura interna desfavorable.

Las transformación estructural obedece al proceso de Reforma del Estado, pues como menciona Alejandro Nieto citado por Omar Guerrero "su organización asemeja un edificio en tres etapas de desarrollo: alas antiguas y destruidas, alas terminadas y alas por comenzar porque administrar es Reforma".⁴⁵

⁴⁵ Idem, p.49

Entonces ¿El cambio por decisión razonada, debe ser un proyecto por medio de las políticas públicas? Para responder a esta pregunta empezaremos por definir el término Policy que traducida al castellano es política indebidamente por desarreglos idiomáticos y semánticos.

En Estados Unidos y países anglófonos se utiliza Politics, Policy y Police, para la primera y tercera su traducción es Política y Policía respectivamente, pero la segunda no tiene traducción en nuestro idioma.

La etimología de Policy derivada del griego es Politela y de latín como Politia derivada del alemán como Policey y en inglés como Policy resulta la necesidad buscar una traducción semántica y fiel los especialistas en lengua ofrecen el uso de Policy en atención a raíces grecolatinas y propias al español nos referimos a Policy Pública.

En seguida señalaremos algunas características de las policy públicas:

- 1.-La orientación de la policy fue fundada por científicos sociales para dar mayor dosis al desempeño gubernamental, implicó una noción novedosa para las Ciencias Sociales en función de la aplicación de problemas de gobierno, que son las policy sciences.
- 2.-La formación de las policy, consiste en que la actividad gubernamental mejore con el conocimiento científico, esto significa que las nociones de política para los poderes públicos no es suficiente ya que se requiere conocimiento para la policy bajo condiciones complejas.
- 3.-"El problema que entrañan las ciencias de la policy radica en perfeccionar el diseño de operaciones de los sistemas de información para formar policies y el ingrediente más relevante consiste en la forma de incrementar el conocimiento para obtener resultados concretos".⁴⁶

⁴⁶ Camp, 50

4.-Definición de policy pública, significa curso de acción y se entiende como proceso de decisión o programa de acción, su uso se refiere a la investigación aplicada y a los resultados en los procesos políticos.

5.-La policy, esta agrupa en dos rubros las que se refieren a una curso de interpretación gubernamental y las que representa la acción misma, es decir a unas interpretan la causa y otras el flujo.

6.-Las políticas públicas, surgen de la necesidad de canalizar conflictos y demandas establecidas por la acción colectiva, pueden actuar a través de la racionalidad o no, de algún sector de la sociedad o espacio geográfico, lo que es una variedad de acciones hechas por el gobierno.

7.-La policy como proceso permite visualizar como los problemas que confronta el gobierno son indicadores de su propia acción de organización y observa a la policy como un conjunto de actividades o decisiones.

8.-Los problemas atraen la atención por su naturaleza e invitan a la traducción de la policy desde el punto de vista de la sustancia de los resultados e indicar las soluciones opcionales.⁴⁷

El proceso de policy se refiere a las etapas de formación de la policy, por lo que el proceso constituye su sustancia.

La policy tiene cinco elementos:

- 1.-intenciones que son los propósitos verdaderos de la acción.
- 2.-planes medios para logra las metas.
- 3.-programas instrumentos autorizados para lograr las metas.

⁴⁷ Ibid. p.52

4.-decisiones u opciones, son acciones hacia un conjunto de metas o planes a desarrollar y programas de ejecución y evaluación.

5.-efectos es el impacto de los programas.

La definición de la policy como opción entre acto y omisión radica, en que la policy pública es aquello que el gobierno opta por hacer o no hacer puesto que los gobiernos regulan conflictos sociales y otorga una variedad de recompensas simbólicas para los ciudadanos comprende todas las acciones del gobierno tanto explícitas como implícitas.

La policy pública como acción contingente, declara que la política es una variedad de acciones dirigidas a la fuerza y conservación del sistema político, ya que la política sienta las bases para la comprensión de la policy y esta corresponde a la política "la policy, es el sentido más general, es el patrón de acción que resuelve demandas conflictivas o provee incentivos para la cooperación".⁴⁸

La policy en suma, es un esfuerzo desarrollado a través de pautas prefijadas para resolver o administrar disputas políticas o promover incentivos de racionalidad para asegurar metas convenidas en el seno de la sociedad.

Por lo cual la índole de la policy pública y su razón de ser es: estudio, investigación, enseñanza y desempeño gubernamental de ahí la utilidad de la policy.

El gobierno confía en la administración pública para la conservación de la paz, la garantía de regularidad, la vigencia de rutina ya que como menciona García Pelayo citado por Omar Guerrero "lo que en la vida del estado no sea polémico no pertenece al estado sino a la administración pública".⁴⁹

Ya que la política se desenvuelve en la polémica por lo que el gobierno rige a una sociedad de la cual emanan las polémicas y debe confiar en las policy públicas

⁴⁸ Idem.p.53

⁴⁹ Idem.p.54

modernas como en antaño lo hizo en las policías públicas antiguas la razón del estado y la ciencia de la policía.

La actividad de la administración pública, es un mecanismo de normalización de la vida social, es la actividad organizadora del estado. La administración pública es una actividad del estado peculiar que consiste en la organización continua de una sociedad propensa a la disolución conflictiva presa de fuerzas centrifugas, con medidas planificadas y experimentales, es un estímulo de gobierno.

Por eso la índole de la administración pública en el Estado marca un conjunto de disposiciones que garanticen la vida y los trabajos privados, que permitirá preservar los derechos civiles y ciudadanos.

La índole de la policy se desenvuelve mediante el proceso de elaboración de aproximaciones sucesivas. Una policy es diseñada para atender problemas específicos que pueden solucionarse o no y luego es a re-elabora bajo un mismo patrón u otro nuevo. "Las policy es una sucesión encadenada de policíes individuales, sigue la trayectoria que las circunstancias le imponen".⁵⁰

En la vida política moderna, los grupos políticos interviene hay un dialogo civilizatorio a través de organizaciones complejas como los partidos, sindicatos y otros grupos que actúan son participantes prominentes.

La policy pública se formula dentro y fuera del estado moderno, si es débil el régimen ante los grupos de presión, la policy es un reflejo de intereses corporativos. La policy es un factor perfectible ya que es el ingrediente de la gobernabilidad del estado.

Las policíes públicas como medios de Reforma, podemos decir que los problemas de gobierno se deben a la deficiencia de la administración pública y a la Insolvencia para solucionarlos esto lo podemos definir en dos puntos:

Idem, p 56

Primero los problemas nacen de la incapacidad de la administración pública para procesar con oportunidad las dosis de información provenientes de condiciones de certidumbre debido a la obsolescencia de las organizaciones y a su funcionamiento, a la falta de adaptación de nuevas condiciones, así como a la corrupción burocrática.

Segundo responde a la incapacidad de enfrentarse a condiciones de certidumbre, por consiguiente producen conocimiento necesario para la formulación de políticas ante contingencias y riesgos.

El gobierno con políticas de certidumbre cuenta con conocimientos suficientes para prever un conjunto de resultados para tomar una decisión.

El gobierno puede desenvolverse en condiciones de riesgo en donde se pueden prever resultados con probabilidades conocidas, tal es el caso de contingencia de desastres naturales en el cual es posible tener un nivel de previsión, para lo cual los gobiernos han desarrollado tecnología de previsión de desastres y sus órganos ya son cotidianos de la administración pública.

El gobierno en condiciones de incertidumbre de bajo riesgo espera que una decisión se enfrente al resultado y que la probabilidad sea desconocida.

En las condiciones naturales donde opera la policy pública, es fructífera por lo cual esta es la esencia de la policy en lo cual estamos de acuerdo con Omar Guerrero cuando señala que "la policy es un incentivo de gobernabilidad de buen gobierno, como se decía en antaño, porque requiere ser formulada con criterios de conocimiento cálculo y previsibilidad reeditando saldos de calidad gubernamental, continua afirmando que sin embargo esta no es una panacea ya que su utilidad es limitada pero aun así ningún gobierno puede soslayarla si desea mejorar".⁵¹

⁵¹ Idem, p.58

Por lo que podemos mencionar que los estados modernos se mueven en condiciones complejas de incertidumbre como los países europeos, en cambio en los países subdesarrollados, no hay administraciones públicas capaces y menos policías desenvueltas para enfrentar situaciones de alta certidumbre.

Ambos deben mejorar su desempeño porque el esquema internacional de fuerzas se modifica rápidamente, los segundos tiene que integrarse a los cambios, para combatir la deuda social y enfrentarse al fantasma de la pobreza extrema.

La policy pública puede contribuir a la Reforma del Estado y los gobiernos pueden diseñar una policy pública de Reforma del Estado.

Ya que las mutaciones mundiales son complejas para el estado-nación los estados se muestran incompetentes para asimilar, el cambio acelerado por el desarrollo tecnológico, la hegemonía mundial y la degradación del tercer mundo.

Por ello el reto exitoso de la privatización al Estado bienestar y en lo general al Estado como individuo histórico se debe a la incapacidad de transformarse bajo su propia inducción, por que no supo enfrentarse a condiciones de incertidumbre ya que no desarrollo tecnologías de gobierno adecuadas.

Puesto como señala Omar Guerrero "las policy es una tecnología de gobierno, pero no mágica para propiciar la Reforma del Estado".⁵² Las políticas públicas, pueden ser útiles para que las acciones del gobierno sean eficaces para conceptualizar este término la definiremos como el curso de intención.

Hoy en día el diálogo civilizado de los grupos que actúan en la vida política son: Los actores institucionales de las órdenes de gobierno que están presentes en las estrategias globales del proyecto político permeando los proceso de decisión-acción, para la definición de políticas.

Idem p 59

EL enfoque de política pública, nos permite visualizar las decisiones que se toman dentro la Administración Pública, sin omitir el carácter político que es intrínseco, además da la pauta para dimensionar los problemas y sus soluciones posibles dentro de lo preferible y satisfactorio. El enfoque de políticas públicas, como tecnología de gobierno, que provee a los investigadores solamente de herramientas que les permite visualizar situaciones.

El objetivo de estudio, es el proceso de decisión dentro de la Administración Pública como una extensión del proceso político, superando la dicotomía política-administración ya que dentro del aparato administrativo, las fuerzas políticas se manifiestan e influyen en la implantación de medidas que aunque estén definidas políticamente su instrumentación permite que dicha fuerza sean a favor o en contra.

Las políticas públicas son descritas como un tipo de análisis que intenta mostrar un universo de exploración hacia nuevas formas de gestión públicas, por lo tanto son un campo de problemas propiamente gubernamentales cuya característica, es el desarrollo de una tecnología de gobierno donde se reúnen distintas teorías, métodos, técnicas que permitan sintetizar el conocimiento, la acción y decisión gubernamental.

El análisis de las políticas públicas, es una herramienta útil, para la toma de decisiones al proporcionar elementos que permitan una elección más racional, cuando los problemas forman parte de un proceso complejo.

El proceso de las políticas públicas, es para mejorar de la administración pública, pues no sólo la refuerza sino que detecta las ineficacias de la actuación pública.

De esta manera a través de las políticas públicas se conjugan los intereses y conflictos de clases en un proceso político que permite a las organizaciones negociar o contender un juego institucional.

“Esto lo afirma Villanueva Felipe al decir que el uso de las políticas públicas contribuyen a la elaboración de decisiones más eficaces, que sin cuentos y con sustancia, sean

capaces de ir abordando oportuna y sistemáticamente desoladores problemas y defectos públicos".⁵³

En el mismo sentido cabe aclarar que el modelo adoptado en el proceso de definición y desarrollo de las políticas públicas son las responsabilidades asumidas por el gobierno. José Luis Méndez ⁵⁴ señala que una política pública al menos tiene seis elementos básicos

1. Problema
2. Diagnóstico
3. Solución
4. Estrategias
5. Recursos
6. Ejecución

Siendo las políticas públicas acciones y decisiones de gobierno que busca soluciones a demandas públicas específicas como es: la pobreza, desbaste alimenticio, obra pública seguridad pública.

El estudio de Políticas Públicas radica que las ciencias sociales cada vez tienen que ver más directa o indirectamente y con alguna política oficial para criticarla, analizarla, o proponer cambios en la modalidad de su implementación, lo cual se debe a la intervención estatal en todos los ámbitos de la sociedad.

Concluimos este capítulo señalando que el Estado desde su origen hasta nuestros días ha sido un sujeto histórico, muy importante en la sociedad pues es el que: mantiene la paz, resguarda el patrimonio de la sociedad, tiene a su cargo el desarrollo de una nación, es el que cumple con los fines de convivencia social e integración de la comunidad.

⁵³ Aguilar Villanueva Luis Felipe. *El Estudio de las Políticas Públicas*. Edit. Miguel Angel Porrúa, México. 1992 p. 10

⁵⁴ Méndez José Luis. *Elementos Teóricos para un Análisis mas Integral de las Políticas Públicas*. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) México. 1993.p.109

Por lo que podemos decir que a partir de las necesidades de una sociedad se conforma el Estado, en estos momentos de cambios rápidos a nivel mundial, sus funciones deben redimensionarse ante los cambios y la racionalidad que permita al Estado mantenerse.

El Estado Moderno requiere transformarse y hacer al gobierno el actor de este cambio involucrando al ciudadano como ser social, siendo más abierto a la participación lo cual será en el contexto la Reforma Administrativa para lograr la Reforma de Estado.

En este cambio la administración tiene que ser más democrática, pues debe dejar participar al ciudadano en la solución de los problemas los cuales en estos tiempos se tornan más complejos.

Las políticas públicas como herramientas de las ciencias sociales, son dosis de gobernabilidad antes los cambios complejos que se presentan en el Estado Moderno, las cuales pueden ayudar a la Reforma del Estado.

EL Estado Moderno para que siga su función debe de valerse de la investigación de las ciencias sociales y en específico de las políticas públicas para resolver los problemas complejos bajo condiciones de certidumbre e incertidumbre.

De los problemas que han pasado a formar la agenda de gobierno, hemos seleccionado investigar la participación ciudadana en la solución de la problemática de la inseguridad pública en el Distrito Federal bajo el enfoque de las políticas públicas, pero para involucrarnos en el tema a desarrollar es necesario comprender el tema de seguridad pública y la participación ciudadana y destacará el papel que desempeña la agenda de los poderes públicos lo cual trataremos en el capítulo siguiente.

CAPÍTULO SEGUNDO

LA SEGURIDAD PÚBLICA Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

47-A

Capítulo Segundo La Seguridad Pública y la Participación Ciudadana.

En este capítulo se pretende presentar el tema de Seguridad Pública y la Participación Ciudadana, así mismo destacar la importancia que tiene la Agenda de los Poderes Públicos, con el propósito de contar con los elementos que nos permitan elaborar la política pública de la participación ciudadana en la problemática de la inseguridad pública en el Distrito Federal.

2.1. La Seguridad Pública.

El problema de la inseguridad pública es muy complejo, este sin duda es una prioridad de la Agenda gubernamental, por lo cual con el propósito de entender el concepto de seguridad pública se tomó como referencia el Diccionario de la Real Academia el cual define el término de seguridad "como calidad de seguro, mientras que seguro es definido como libre de todo peligro, daño o riesgo".⁵⁵ Aquí se subraya que seguridad tiene un aspecto que hace referencia al sentimiento de una persona que no tiene peligro.

Bobbio Norberto la define el término de seguro como "situación de incolumidad que se garantiza por el conjunto de medidas que tienden a impedir los atentados contra los intereses colectivos e individuales derivados del Derecho público."⁵⁶

El cual coincide con Samuel González Ruiz, cuando este señala que la Seguridad Pública, "esta ligada a la protección de la paz pública de manera objetiva pues es el conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas, que tienden a garantizar la paz pública a través de la prevención de los delitos y de las faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal de la policía administrativa".⁵⁷

Es por lo tanto un sistema que mantiene la protección de los ciudadanos y la paz pública por medio de determinadas acciones que integran la seguridad de una nación.

⁵⁵ *Diccionario de la Real Academia*. Madrid. Espasa. Calpe 1970. p.32

⁵⁶ Bobbio Norberto, Matucci Nicola. *Op.Cit.* p.13

⁵⁷ González Ruiz Samuel. *Seguridad Pública en México*. Edit.UNAM. 1994. pp.48-49.

"La Seguridad Pública, es una función exclusiva del Estado Mexicano que se desarrolla a través de las diversas instancias e instituciones que atienden a la prevención del delito, la procuración de justicia, con la finalidad de salvaguardar la integridad, los derechos de las personas y preservar sus libertades, así como el orden y la paz pública".⁵⁸

Por lo que el estado debe combatir conductas antisociales, mediante programas y políticas y acciones que fomenten en la sociedad valores culturales y cívicos que garanticen el respeto a la legalidad, para tal fin dispone de instituciones encargadas de la seguridad pública y procuración de justicia.

La seguridad pública debe ser un factor determinante para que la ciudadanía logre bienestar, por lo tanto la seguridad pública debe ser vista como un producto que mejore las condiciones de vida.

Por ello podemos precisar que es un factor determinante del bienestar colectivo, pues para que una sociedad progrese es indispensable que cuente con las condiciones mínimas de seguridad que le permita a la sociedad desarrollar sus capacidades y proyectos en un ambiente de confianza y certidumbre.

En diciembre de 1994, fue incorporada en nuestra Carta Magna el tema de la inseguridad, en el artículo 21 se reformó la concepción moderna de Seguridad Pública, en donde estipula que esta función queda a cargo de tres órdenes de gobierno, para salvaguardar la integridad física y patrimonial del ser humano y preservar la paz social, la cual será ejercida por instituciones policíacas sujetas a la profesionalización, la legalidad, la eficiencia y la honradez, esto en un trabajo de estrecha coordinación de la Federación, Entidades Federativas y los Municipios para el desarrollo del Sistema Nacional de Seguridad.

En la Ciudad de México el marco legal de la seguridad pública está establecido en la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, la cual señala que la seguridad es un

⁵⁸ Farra Guevara Maurice. *Problemas Emergentes de la Ciudad de México*. Ed. UNAM. 1977. pp.48-49

servicio en el marco de respeto a las garantías individuales, cuya prestación corresponde en forma exclusiva al Estado.

El objeto de esta es: mantener el orden público, prevenir la comisión del delito e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, colaborar en la investigación del delito y auxiliar a la población en caso de desastres.

Estas funciones están encomendadas al Departamento del Distrito Federal y Procuraduría que de acuerdo a su competencia como cuerpos de seguridad están establecidos en la Constitución.

El Programa de Seguridad Pública del Distrito Federal, es el documento que contiene las acciones que de manera planeada y coordinada deben realizar los cuerpos de seguridad este es prioritario, la ejecución de este depende del presupuesto anual y de las disposiciones y lineamientos que se determinen.

Al gobierno del Distrito Federal y a la Procuraduría les corresponde elaborar e implantar el Programa de Seguridad Pública este debe ser congruente con el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 el cual señala en el Área de Orden y Respeto el diagnóstico y estrategias a seguir en materia de inseguridad. Señalaremos en seguida los factores que han contribuido a esta situación y en segundo lugar cita las estrategias a seguir.

Diagnóstico de factores de la inseguridad:

1.-Jurídicos, son los que se tiene que ver la actualización de leyes, equidad en la administración de justicia, modificaciones al sistema penitenciario.

2.-Económicos señala a la extrema pobreza y falta de presupuesto para capacitar a los cuerpos policíacos.

3.- Sociales trata sobre la delincuencia organizada, crecimiento del tráfico de drogas, falta de organismos que promuevan la organización, participación ciudadana, el combate a la corrupción y la impunidad.

4.-Operacionales señala que los programas de Inspección y supervisión policíaca son ineficaces.

Estrategias a seguir:

1.-Prevenir el delito para garantizar la seguridad ciudadana.

En este punto se establecen mecanismos para contar con una policía honesta y con vocación de servicio, respetuosa de los derechos humanos, con la necesidad de dotarla del equipo y tecnología que le permitan actuar de manera anticipada con la prevención del delito, además de contar con los esquemas tácticos y operativos, a fin de reducir los índices del delito y mejorar el servicio de seguridad pública.

2.-Lograr la Reforma Integral del Sistema de Seguridad Pública.

En este punto se reforma el Sistema Integral de Seguridad Pública mediante cambios estructurales entre los más importantes destacan: adecuar el marco jurídico, el servicio civil de carrera, la capacitación y profesionalización de los elementos policiales, combatir la impunidad, renovar sistemas operativos, el respeto a derechos ciudadanos, participación ciudadana, readaptación social.

3.-Combatir la corrupción, depurar y dignificar los cuerpos policiales.

Establecer mecanismos de selección y control de los cuerpos policíacos y realizar un seguimiento a su desempeño y mejorar sus condiciones salariales.

4.-Reestructurar íntegramente el sistema penitenciario.

Aquí se pretende renovar el sistema penitenciario cambiando el paradigma que ha puesto en evidencia el fracaso de la readaptación social de los internos, para convertirlos en centros de trabajo, educación y combatir la corrupción que prevalece.

5.- Promover la participación y organización ciudadana en la prevención de delitos y faltas administrativas.

Establece mecanismos de participación ciudadana en actividades de prevención del delito, en coordinación con instancias policiales, en los espacios de convivencia social y derechos, promover la denuncia de servidores públicos o personas.

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, recogió la preocupación sobre la inseguridad pública que tiene la sociedad en su vida cotidiana pues a diario se cometen actos ilícitos que perturban la paz, su patrimonio así como su integridad física.

Por lo que podemos afirmar que el Programa de Seguridad Pública fue formulado por el Departamento del Distrito Federal y Procuraduría a través de los foros de consulta previstos en la Ley de Planeación del Distrito Federal y a los lineamientos que establece la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y a la opinión de los comités delegacionales de seguridad pública y de organizaciones vecinales o sociedad en general.

EL Departamento y la Procuraduría Informaran a la asamblea de representantes sobre los avances del Programa de Seguridad Pública, esta representación popular evaluará los avances y remitirá sus observaciones. Este programa además debe ser difundido para que la población pueda participar en el cumplimiento del mismo.

Es preciso señalar que el Programa de Seguridad Pública responde a las demanda ciudadana de la inseguridad pública pues, este representa como objetivo principal lograr una ciudad segura en la que se preserven los derechos de las personas, la libertad, orden y paz públicos, para reducir los niveles de incidencia delictiva.

De acuerdo al Reglamento Interno de la Administración pública del Distrito Federal la administración pública para su funcionamiento esta Integrada por cuatro gabinetes de gobierno ver cuadro No.1

Cuadro No.1 La administración pública del Distrito Federal

Gabinetes de gobierno y Seguridad pública	Gabinete de desarrollo sustentable	Gabinete de Progreso con Justicia	Gabinete de Administración y Finanzas
Secretaría de gobierno	Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda	Secretaría de Desarrollo Económico	Secretaría de Finanzas
Secretaría de Seguridad Pública	Secretaría de Medio Ambiente	Secretaría de desarrollo social	Oficialía Mayor
Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal	Subsecretaría de Obras y Servicios	Secretaría de Salubridad y Asistencia	Contraloría General del Distrito Federal

Elaboración propia.

Estos gabinetes tienen como fin planificar, programar, organizar, coordinar, controlar, y evaluar el funcionamiento de la administración pública, desconcentrada y paraestatal conforme a los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, Programa General de Desarrollo del Distrito Federal y Programas que se derivan de este y los que establezca el jefe de gobierno.

En el Gabinete de Gobierno y Seguridad Pública muestra los actores institucionales que tienen a su cargo resolver el problema de la inseguridad pública en la Ciudad de México.

2.2. La Participación ciudadana.

Definición de participación, en el diccionario de la Real Academia encontramos que "colaboración" es sinónimo de "participación" y significa acción y efecto de colaborar y es contribuir a la formación de algo.

Participación en concreto es la acción y efecto de participar y su resultado. Por lo que respecta al concepto de "participación ciudadana" se refiere a la intervención de los particulares en actividades públicas, que implica el ejercicio de una condición ciudadana asentada en el Estado de derecho, entendido este como el ejercicio y respeto de la ley".⁵⁹ Sin esta característica la participación ciudadana deja de serlo para convertirse en una forma de rebeldía o movilización.

La participación ciudadana supone la combinación entre un entorno político democrático y una voluntad individual de participar, de estos elementos surgen distintos modos de participación, que es necesario distinguirlos de otras formas de acción política, por un lado quien se revela en contra de una forma de poder gubernamental no está haciendo uso de sus derechos sino luchando por una causa específica.

Las revoluciones no son ejemplo de participación ciudadana, sino de transformaciones de instituciones, de leyes o de organizaciones que le dan forma a un Estado.

Por otro lado las movilizaciones ajenas a la voluntad de individuos, tampoco constituye una forma de participación ciudadana.

Por ello cualquier tipo de participación que tenga sello de descontento con el orden legal establecido y el deseo de combinarlo, no existe un deseo individual sin una forma de cohesión.

⁵⁹ Merino Mauricio. *La Participación Ciudadana en la Democracia*. Colcc. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Instituto Federal Electoral. México. 1995. p.13

La participación ciudadana dentro de la democracia es definida por Mauricio Merino "como el encuentro entre algunos individuos que libremente deciden formar parte de una acción colectiva y de un entorno que la hace propicia".⁶⁰

Esta participación exige de manera previa la aceptación de las reglas del juego democrático y de la voluntad libre de los individuos que deciden participar.

Por su parte las elecciones no agotan la participación ciudadana, pues los votos no son la única forma de darle vida a la participación democrática.

Para que la democracia opere en la práctica cotidiana, es necesario que haya otras formas de participación ciudadana mas allá del voto, pero tampoco puede haber democracia sin un cuadro básico de representantes políticos.

La participación tiene espacios en la sociedad moderna empezando por la selección de representantes a través de los partidos políticos y que posteriormente atraviesan por instituciones y organizaciones sociales y políticas como lo afirma Mauricio Merino "La participación es una forma de controlar y manejar el poder inevitablemente otorgado a un representante político".⁶¹

La participación ciudadana funciona en la sociedad de acuerdo con el ambiente político y con la voluntad individual de quien decide participar. Para estudiarla se tiene que tomar en consideración los motivos individuales de las personas que deciden romper el muro de la vida privada, para participar en cuestiones públicas.

En lo cual estamos de acuerdo cuando Vicente Anaya define a la participación ciudadana, como el proceso por el cual las personas los grupos o clases de una sociedad articulan sus intereses materiales y sus preferencias ideológicas, así como su concepción particular del interés público, se entiende como la capacidad que tiene la

⁶⁰ Idem p.15

⁶¹ Idem p.14

sociedad de involucrarse en las cosas públicas y aumentar el grado de influencia en los centros de decisión respecto a los materiales que afecta".⁶²

También tendrían que ponderarse las condiciones políticas y sociales que circundan a la participación, es decir las motivaciones externas que incitan el deseo de formar parte de una acción colectiva y de las estructuras que forman parte de las instituciones políticas de cada nación.

Así pues mientras mas estímulos políticos recibe una persona en su entorno inmediato mas inclinaciones tendrán en participar en asuntos colectivos y será a profundizar su participación.

Pero además de que se produzca la participación se requiere que haya una relación entre el individuo, necesidades y expectativas. Estimular la participación de la gente no significa saturarla de mensajes sin coincidir con sus intereses individuales; además de contar con un ambiente propicio de la participación pública.

El enlace entre representación y participación constituida inicialmente abre un abanico de intercambio reciproco entre la autoridad y ciudadanía, organiza intercambios de toda clase, empujados por diferentes razones da vida a la democracia, de tal manera que si el principio básico de la organización democrática consiste en la elección libre de los representantes políticos, la participación ciudadana hace posible entender ese principio mas allá de los votos.

La participación ciudadana, tiene diversos causas, los mecanismos mas conocidos son: El referéndum que es cuando se preguntan sobre ciertas decisiones este puede modificar la dinámica del gobierno.

El plebiscito, propone a la sociedad la selección entre dos posibles alternativas. Ninguno de estos instrumentos supone una elección de representantes, sino más bien una decisión.

Diccionario de Política, Gobierno y Administración Pública Municipal, C.N.C.Y A.P. México, 1977, p.402

La iniciativa popular y el derecho de petición, consiste en abrir la posibilidad de que los ciudadanos participen directamente en el proceso legislativo, si los representantes políticos no desempeñan su labor completa.

El derecho de revocación del mando, asegura la posibilidad de interrumpir el mandato otorgado a un representante político aunque haya ganado su puesto en elecciones legítimas, o bien modificar el curso de una decisión tomada previamente por el gobierno.

La consulta popular y la audiencia pública son métodos instaurados para mantener la conducta de comunicación siempre abierta entre el gobierno y sociedad.

Sin embargo ninguno de estos procedimientos garantiza que la sociedad participará en los asuntos públicos, ni que lo hará siempre de la misma manera.

Por lo tanto la clave de participación no reside en los mecanismos institucionales que la propician, sino en el encuentro de un ambiente político que motive a formar parte en acciones comunes y una serie de voluntades individuales.

Se entiende por "participación ciudadana" como las diversas modalidades y formas que la sociedad o comunidad utiliza para intervenir en la vida pública que involucran el ejercicio de una condición asentada en el Estado de derecho, entendido este como el medio ambiente que garantice la libertad y derecho de los ciudadanos, así como su plena independencia para desarrollar una vida política plena y libre de voto de los individuos que deciden participar.

Sea es aquel proceso por el cual los sujetos a título individual o colectivo desarrollan una acción tendiente a vincular una expectativa o una opinión en los ámbitos públicos o políticos.

Si la acción se orienta al espacio público, la participación adquiere modalidades de movimiento social o de organización de interés, pero si la orientación se refiere al

El espacio político puede adquirir carácter de militante en el partido político o de participación en los procesos electorales a través del ejercicio de votar o ser votado.

La participación ciudadana, relaciona el ejercicio del sufragio y el cumplimiento de obligaciones de las relaciones de individuos y el sistema político. Ahora los individuos tratan de dar su opinión o decisión al sistema político, en particular y al espacio público en general.

La participación ciudadana, ha evolucionado a partir que ha trasladado el concepto de soberanía de las cosas reales hacia la voluntad popular y al abandono de la auto-representación de intereses por parte de soberano estado a favor de la nación.

En los últimos años se ha reivindicado la participación de los individuos en la cosa pública, se ha buscado mecanismos normativos que regulen la participación ciudadana, en la toma de decisiones.

Los mecanismos establecidos para participar activamente en la toma de decisiones y gestión pública se encuentran: la asamblea popular, audiencia pública, los comités o consejos consultivos de ciudadanos que se desarrollan en el ámbito local, las otras formas de participación ciudadana involucran decisiones de gobierno en el ámbito nacional como son: plebiscito, referéndum, iniciativa popular. Los cuales están establecidos en el marco legal de la participación ciudadana que establece en la Ley de Participación Ciudadana.

En su artículo 1 señala que la participación de los habitantes de ciudad de México, se realizará conforme a las disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, de esta ley y de las que resulten a través de las instancias correspondientes.

Por su parte el gobierno actual del Distrito Federal ha establecido espacios para la participación ciudadana por ello el 18 de diciembre del 2000 publicó en su bando

informativo número 12 con fundamento en la Constitución y la Ley de Participación Ciudadana lo siguiente:

Dar mayor participación a la sociedad, con los instrumentos que dispone la ley de participación ciudadana para que esta con el gobierno del Distrito Federal tengan corresponsabilidad en las decisiones públicas.

Señala "que la democracia no se limita a garantizar el derecho de los ciudadanos respecto a la elección de sus autoridades, ni a consolidar Instituciones representativas, esta exige la participación de los ciudadanos".⁶³

Sin embargo es preciso decir que no solo se requiere de instituciones representativas para concretizar esa participación, sino que la administración pública tenga un nuevo rol dentro del contexto de una reforma administrativa que permitan mejorarla para lograr que participe el ciudadano de verdad en el proceso decisorio y sea realmente una democracia.

Afirma que la Constitución, establece una nueva forma de vida que son: naturales y prioritarias de los cambios democráticos producidos en la sociedad, impulsando la evolución de las Instituciones de participación y representación ciudadana, actualizando dichas instituciones a los requerimientos de una sociedad participativa y corresponsable de la vida política.

Para el punto anterior es necesario decir que al ciudadano le corresponde darle vida a la democracia, para que vigile realmente a la administración pública y sea el soberano, pues el gobierno será democrático cuando la ciudadanía participe en los asuntos públicos ya que debe ser un elemento para el proceder gubernamental, el gobierno por ello debe darle cabida en sus actos de autoridad para beneficios de la comunidad, y no ser aliados de clientes privilegiados.

⁶³ Documento Bando Informativo del Distrito Federal p.15

Sustenta la legitimidad del gobierno en el conocimiento de las necesidades y aspiraciones colectiva de la ciudadanía con mecanismos eficientes de participación ciudadana para lograr la consecución de tal fin.

Una ciudadanía informada es participativa responsable de los controles que debe tener la actuación y por ello es necesario mejorar y ampliar el derecho a la información, por ello los actos del jefe de gobierno deben contar con el respaldo ciudadano.

Las leyes, decretos discutibles y de trascendencia deben de ser aprobados por los ciudadanos, puesto que la transparencia y la rendición de cuentas, es un compromiso e ineludible del gobierno y por lo tanto las instituciones deben contar con la ley de participación ciudadana.

Por lo que podemos afirmar que otro propósito de la reforma administrativa, esta dirigido a los órganos encargados de evaluar y fiscalizar la gestión pública y ejercicio de gasto para que sean independientes, cuenten con capacidad técnica y credibilidad, con lo que queremos decir que es necesario una reforma estructural integral para las instituciones de control interno y gestión pública.

Los ciudadanos deben contar con órganos de presentación y deliberación, para que se discuta y evalúe los programas de gobierno por ello el jefe de gobierno en su bando se compromete a mejorar las instituciones de participación ciudadana sabiendo que las relaciones entre gobernados y gobernantes conducirán a estados de mayor libertad, justicia, solidaridad y corresponsabilidad en la conducción de la ciudad.

Para que esto ocurra se requiere de la apertura de foros de contacto en donde se expongan sugerencias o planteamientos sobre intereses públicos o situaciones, por ello la administración pública debe incluir la recepción de quejas o planteamientos y difundir las soluciones de las demandas ciudadanas.

La Ley de participación ciudadana en la fracción I. hace referencia a la seguridad pública y protección civil mencionando que la comisión de participación de la asamblea legislativa del D.F. promoverá reformar a la ley para garantizar la participación ciudadana y difundir el conocimiento de lo que la ley contempla como instrumentos de plebiscito, referéndum, consulta ciudadana, y la iniciativa popular aunado al recorrido de jefes delegacionales, audiencias públicas, y la unidad de quejas y denuncias de cada delegación.

2.3. La importancia de la Agenda de los Poderes Públicos.

Que son los poderes públicos, lo definiremos como "el poder ejecutivo, legislativo y judicial que en su nivel de orden de gobierno sea federal, estatal o municipal se le asignan recursos para solucionar los problemas de manera parcial o total".⁶⁴

Por ello la agenda de poderes públicos, forma parte de un conjunto de problemas que estos poderes van a atender o sea que la agenda son programas de actuación públicos.

La agenda de los poderes públicos se define como "el conjunto de temas que se estima pertinentes atender bajo un contexto determinado"⁶⁵ para formar parte de la agenda pública el problema debe tener las siguientes características:

- Que alcance proporciones de crisis.
- Que sea una problemática general.
- Que sea una situación emotiva manejada por los medios de comunicación.
- Que sea importante globalmente aunque al principio haya sido particular.
- Que se relacione con el poder o legitimidad.
- Se relacione con la tendencia de valores.

Sin embargo aunque tengan esta característica no todos los problemas públicos forma parte de la agenda de poderes públicos, para ello necesita contar con actores que influyan en su formación.

No todos los problemas sociales llaman la atención del gobierno, ya que algunos problemas de importancia para los afectados no necesariamente ocupan el lugar que desean los afectados.

⁶⁴ *Apuntes de Seminario de Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno*. maestro Montes de Oca Juan p. 12 (en trámite de publicación)

⁶⁵ Idem.p. 55

La agenda se clasifica en: Institucional y Coyuntural:

La Agenda Institucional es de competencia de la autoridad pública, es decir corresponden al ámbito natural del gobierno, como la impartición de justicia.

La Agenda Coyuntural son cuestiones que no corresponden a la competencia acostumbrada de la autoridad, por medio de la agenda se establece la forma y contenido que deben reunir los asuntos previa toma de decisión y de la formulación de la política.

Podemos decir por lo tanto que a los poderes públicos lo que hacen o no, genera consecuencias en las acciones sobre la realidad social.

El decir que los gobiernos eligen hacer o no hacer, los actores y sus características políticas influyen en la toma de decisiones o en la participación, en la implantación y evaluación de las políticas.

La agenda se define como un conjunto de problemas que se apelan en debate público, con la intervención de autoridades públicas legítimas, cubriendo un conjunto de problemas que exigen la intervención gubernamental.

En este capítulo concluimos que la seguridad pública es un factor importante para el desarrollo de cualquier sociedad para lo cual se deben crear condiciones de estabilidad, el gobierno del Distrito Federal cuenta con los fundamentos legales para llevar a cabo el cumplimiento de este objetivo.

La ciudadanía por lo tanto debe organizarse y participar en los organismos de participación que el gobierno establezca, por lo cual es necesario concienciar a los habitantes para crear una cultura de participación ciudadana y así el ciudadano actúe en las decisiones de gobierno con el fin de participar en la solución de los problemas que se presentan en la actualidad.

Por otra parte señalaremos que los poderes públicos, tiene que mejorar teniendo la capacidad de dar respuesta a los problemas colectivos, a partir del análisis del proceso la implementación y evaluación de los programas públicos.

La inseguridad pública, es un problema que la sociedad actual demanda para poder sentir la libertad que le proporciona la democracia, para su solución se considerara la estrategia de la participación ciudadana desde el enfoque de las políticas públicas a tratar en el capítulo siguiente denominado la política pública de la participación ciudadana.

CAPÍTULO TERCERO

LA POLÍTICA PÚBLICA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

GH-A

Capítulo Tercero Las Política Pública de la Participación Ciudadana

En este apartado indicaremos la política pública de la participación ciudadana a realizar, primeramente identificando el problema ha investigar y la prioridad para formar parte de la agenda pública, posteriormente se realizará el análisis de la información para proponer el diseño de las estrategias a seguir, y por último propoñdremos las alternativas de solución y finalizaremos con las conclusiones de la presente investigación.

Empezaremos por definir que es una "Política Pública" según Gonzáles Ortiz citado por Carlos Ruiz Sánchez son "las normas y programas gubernamentales esto es, las decisiones que surgen como resultado del sistema político".⁶⁶

Ruiz Sánchez cita a Frohock el cual define a la política pública en los siguientes pasos:

- 1.-una practica social y no un evento singular o aislado
- 2.-ocasionado por la necesidad de:
- 3.-reconciliación de demandas conflictivas o,
- 4.-establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas, pero ven irracional cooperar con otros.⁶⁷

3.1. Identificación del problema de la Inseguridad Pública en el Distrito Federal.

El identificar el problema que genera una política es pieza clave para iniciar su proceso, empezaremos por definiremos el concepto de problema.

"Un problema son actos humanos que tienen consecuencias sobre otros, estos no son aislados pues siempre se presentan en conjunto destacando, los problemas que van a generar una política pública".⁶⁸

Gonz Sanchez Carlos. *Manual para la Elaboración de Políticas Públicas*, Ed. Plaza y Valdéz, México, 1985. p.14

Idem. p.15

Idem. p.16-17

La inseguridad pública en el Distrito Federal es un problema que altera la paz pública los afectados son la ciudadanía en general que demanda seguridad pública; el gobierno por su parte la considerada como la razón de su existencia junto con la impartición de la justicia por lo tanto esta obligado a resolver las alteraciones de la paz pública.

La inseguridad pública esta medida en el incremento de los índices delictivos denunciados ante la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Observar en el cuadro No.2 los delitos de mayor frecuencia ocurridos en el Distrito Federal en el periodo de 1997-2000.

Cuadro No.2 Total de denuncias por tipo de delitos 1997-2000

Tipo de delito	1997	1998	1999	2000
Robo de transeúntes	34,270	42,725	49,493	24,619
Robo de transportistas	23,085	19,417	16,039	11,861
Robo de vehículos	58,480	47,110	44,776	43,644
Con violencia	21,241	19,668	17,597	18,069
Sin violencia	37,239	27,442	27,179	25,575
Robo a casa habitación	8,551	8,387	8,225	6,334
Con violencia	763	819	813	522
Sin violencia	7,788	7,568	7,412	5,812
Robo a negocio	18,580	16,885	15,075	12,418
Con violencia	6,309	5,927	4,749	3,977
Sin violencia	12,271	10,958	10,326	8,441
Homicidio doloso	977	947	880	709
Lesiones dolosas	24,292	24,495	23,926	19,234
Violación	1,448	1,226	1,355	1,511
Total de delitos	169,683	161,192	159,769	120,330
Otras denuncias	85,849	76,609	67,443	56,417
Total de denuncias	255,532	237,801	227,212	176

Elaborado: Dirección General Policial - Estadística Criminal, Procuraduría de Justicia del Distrito Federal - GDF

TEMA CON
FALLA DE ORIGEN

Las denuncias por tipo de delito, indican que el robo a transeúntes y vehículos son los más recurrentes, el incremento de los delitos se debe al entorno político económico, a la débil estructura legal y a los mecanismos de procuración e impartición de justicia. Cabe mencionar que no todas las personas afectadas denuncian los hechos delictivos, por el exceso de trámites burocráticos o el temor a represalias por las denuncias.

La inseguridad pública en México en las últimos dos décadas se ha caracterizado por ser violenta y organizada esto ha creado incertidumbre en la población y la descomposición de las Instituciones Políticas, el Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006) señala que la tendencia delictiva decreció de 14.6 delitos por cada 1000 habitantes de 1998 a 13.7 cifra con la que inicia el sexenio de Vicente Fox. Estas cifras son cuestionables pues los delitos no fueron denunciados, pues los índices delictivos en los hechos demostraban lo contrario.

Es necesario señalar que la delincuencia organizada, esta apoderada de la ciudad y el marco institucional para enfrentarla esta deteriorado, por las reformas tomadas a los artículos 16 y 19 de la Constitución realizada en el año de 1993, lo cual contribuyo al incremento de la delincuencia y atar de manos a la policía preventiva, al ministerio público para perseguirla y a los tribunales para sancionarla.

La Ciudad de México presenta los mayores índices de inseguridad en el país en su informe de gestión pública 1997-2000 la entonces jefa de gobierno del Distrito Federal señalaba que heredaba a su sucesor Lic. Manuel López Obrador carencias en el área de seguridad pública, derivado de proyectos que su administración no puede llevar a cabo.⁶⁹

La inseguridad pública, es uno de los principales problemas que la sociedad mexicana demanda, pues que esta la percibe, se siente amenazada en su integridad física y patrimonio, además de que no tiene confianza en las Instituciones encargadas de prevenir y combatir el crimen organizado.

⁶⁹ Periódico Reforma.5 de diciembre de 2000, portada principal.

El gobierno de la ciudad y la ciudadanía están inversos en este problema, el primero en su reto de encontrar una solución adecuada, de no ser así su legitimidad puede estar en crisis y el segundo porque es el que sufre las consecuencias y es el que demanda la solución. Los factores que contribuyen a la inseguridad pública son diversos entre los cuales destacan los económicos, sociales y culturales observar en el cuadro No. 3

Cuadro No. 3 Factores que contribuyen a la inseguridad pública

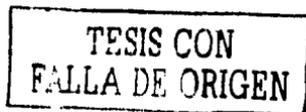
Factores económicos	Factores sociales	Factores culturales
inequitativa distribución de la riqueza	aumento de organizaciones criminales	Impunidad
incremento de los índices de pobreza	desintegración familiar	Corrupción
poco presupuesto para profesionalizar los cuerpos de seguridad	tráfico de drogas	poca participación ciudadana
	aumento de giros negros	Baja calidad educativa
	Desempleo	Bajo nivel escolar

Elaboración propia; Variables tomadas del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2001-2006

Estos elementos han propiciado un clima de desorden en el Distrito Federal y han disparado los índices delictivos, lo que ha producido temor y desconfianza en las instituciones, replegamiento social ya que algunos territorios han sido invadidos por la delincuencia ocasional y el hampa organizada.

Lo cual lo podemos ver en el Cuadro No. 4 en donde se observa que el 19% de los 15 mil jóvenes que cumplen sentencia en los reclusorios provienen de colonias del Distrito Federal, también es necesario mencionar que las calles de mayor peligro pertenecen al centro de la Ciudad de México ver Cuadro No.5

Por ello el salvaguardar la seguridad pública, es responsabilidad del Estado, el proteger y garantizar la libertad, la integridad física, el patrimonio de la población son bases de desarrollo bajo la certidumbre de confianza, orden y estabilidad.



La lucha contra la inseguridad, es medida por el número de delitos cometidos y denunciados, por ello el promover la cultura de la prevención del delito es un elemento determinante para que los resultados sean favorables.

Para la seguridad pública se entiende como el ejercicio de los derechos particulares, el desempeño de las funciones del Estado, la convivencia regular y pacífica de los ciudadanos, estos deben participar en pro de su seguridad adoptando conductas personales y participar en espacios para contribuir a resolver el problema.

Cuadro No.4

Jóvenes sentenciados	Colonias de procedencia
796	Centro
70	Morelos
223	Guerrero
223	Doctores
186	Obra
215	A. Oriental
163	Ramos Millán
131	Anahuac I y II

Fuente: Periódico Reforma, 14 de Enero 2003

Cuadro No.5

Calles de mayor peligro en la Ciudad de México
Hortelamos
Jesús Carranza
Mecánicos

Fuente: Periódico Reforma, 14 de Enero 2003

**TEJES CON
FALLA DE ORIGEN**

Los habitantes de la Ciudad de México, en los últimos lustros han visto y sentido como la inseguridad se ha apoderado de ella, esta además que ha crecido se ha caracterizado por ser violenta y organizada lo cual ha creado preocupación en los ciudadanos que la sufre y en el Gobierno del Distrito Federal que le tiene que dar solución.

¿Pero cuales son las características que tiene la Ciudad de México? para que se haya generado altos indices de delincuencia a continuación citaremos algunas:

1.-Concentración de población

El Distrito Federal esta dividido en 16 delegaciones, cuenta con 8.6 millones de habitantes, tiene la mayor concentración humana del país y es la segunda Ciudad más poblada del mundo. Observe el cuadro No. 6 como esta concentrada la población en las delegaciones de: Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Álvaro Obregón y Coyoacán; mientras Milpa Alta y Cuajimalpa no rebasan el 2% de la población, esta concentración la hace la Ciudad más grande del país.

Cuadro No.6 Población por Delegación, 2000

Delegación	Población	%
Distrito Federal	8,591	100
Álvaro Obregón	685,327	8.0
Azcapotzalco	440,558	5.1
Benito Juárez	359,334	4.2
Coyoacán	639,021	7.4
Cuajimalpa de Morelos	151,217	1.8
Cuauhtémoc	515,132	6.0
Gustavo A. Madero	1,233,922	14.3
Iztacalco	410,717	4.8
Iztapalapa	1,771,673	20.6
Magdalena Contreras	221,762	2.6
Miguel Hidalgo	351,846	4.1
Milpa Alta	96,744	1.1
Tlalmanalco	302,483	3.5
Tlalpan	580,776	6.8
Venustiano Carranza	462,089	5.4
Xochimilco	368,798	4.3

Fuente: Anuario Estadístico del Distrito Federal, edición 2000. INEGI

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.-Densidad de la población

De acuerdo con el Censo Nacional de Población y Vivienda de 1990 en la Ciudad de México se asienta el 18.5% de la población del país el cual representa el 15047,685 de los habitantes, es decir el 54.7% radica en el Distrito Federal y municipios conurbanos.

Las 16 delegaciones tienen una densidad por población de 5,504 habitantes por Km. cuadrados. La población mayor de 12 años del área metropolitana de la Ciudad de México comprende 5,217, 435 habitantes, los cuales el 47.6% se considera como la población económicamente activa. Las delegaciones con mayor población económicamente activa son: Iztapalapa, Gustavo A Madero, Cuauhtémoc y Álvaro Obregón. Observar cuadro No.7

Cuadro No. 7 Densidad de la población

Población asentada en el D.F.	% De habitantes que radican en el D.F.	Densidad de población x hab.	Población Mayor de 12 años	Población económicamente activa	Deleg c/ mayor % de hab.	Población con mayor poblac.econóc. activa
18.5%	54.7	5,504 Hab. por km.	6,217,435 hab.	47.65%	Iztapalapa Gustavo A. M. Coyoacán Cuauhtémoc	Iztapalapa Gustavo A. M. Coyoacán Cuauhtémoc Álvaro O.

Fuente: Programa de seguridad pública 1995-2000

3.- Economía en el Distrito Federal.

En la economía podemos señalar que "es la principal productora del riqueza del país pues genera en ella, el producto interno bruto por habitante 3.1 veces mayor al nacional".⁷⁰ Es el centro de las actividades siguientes: la Industrial, comercial, financiera, de servicios comunales, sociales y educativos. Estas actividades se concentran en las siguientes delegaciones: Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Álvaro Obregón.

⁷⁰ Programa de Desarrollo del Distrito Federal. 2000-2006.p.12



Así mismo de las 1413 sucursales bancarias el 60% son a concentrarse en estas delegaciones; de los 981 establecimientos de bebidas existentes el 30.16 % se concentra en la delegación Cuauhtémoc, el 22.4% en Benito Juárez y el 12.3% en la Miguel Hidalgo. En consecuencia la concentración en estas actividades, también son a concentrar el mayor No. de delitos cometidos dentro de estas demarcaciones. Ver el recuadro No.8

Cuadro No.8 Fuente de riqueza y empleo

Unidades económicas	
manufacturera	33,441
Empresas constructoras	1445
Establecimiento de Hospedaje	665
Agencia de viajes	929
Sucursales bancarias	1413

Fuente: Anuario de Estadística del D.F. y edición 2000

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Esta economía es diferente a la del resto del país, tiene tres características primero porque vive un proceso de tercerización puesto que las tres partes del valor agregado se genera en el sector servicios, por otra parte el fruto de lustros de crisis y abandono de los reglamentos para proporcionar de estos servicios, trajo como consecuencia que estos se ofrezcan a través de mecanismos informales y en algunos casos ilegales.

Otra característica es que el Distrito Federal compite como zona metropolitana dentro del sistema global de ciudades. Finalmente señalaremos que en la década de los noventas se altero su relación fiscal con la federación, puesto que recibe el 13% de participaciones federales aun cuando aporta el 25% de ingresos tributarios.

4. Economía Informal

La ciudad de México a partir de los selentas se construyó con migrantes de diversos estado de la República, hoy en día el flujo de emigrante se ha reducido y el índice de natalidad es de los mas bajos del país; no obstante los empleos son insuficientes por la demanda enorme, como consecuencia de tales circunstancias el desempleo en el Distrito federal se ha mantenido por arriba del nacional, adicionalmente ha esto tenemos

que la economía depende del mercado interno lo cual agrava la crisis pues la participación en exportaciones es apenas del 2%, este proceso genera un desempleo estructural que desplaza al sector industrial, donde desarrollan tareas físicas rutinarias y estandarizadas; por el sector servicios donde la especialización, calificación y capacitación es alta.

En los años ochentas este fenómeno de desempleo masivo empujo a gran parte de la población hacia el comercio en la vía pública, lo cual el gobierno vio como una solución a presiones sociales permitiendo una suave la observancia de las leyes para permitir a gran parte de los capitalinos ganarse la vida en la vía pública.

Un ejemplo de esto es la delegación Cuauhtémoc con 25000 comerciantes en la vía pública, esto provoca pérdidas a comerciantes establecidos y evasión fiscal y por último que este tipo de comercio informal se relaciona con actividades ilícitas.

Debe destacarse que la distribución del ingreso es un problema que no es exclusivo del Distrito Federal pues se manifiesta en el deterioro de inequidad social, que confirma a un país con contrastes y que perciben un nivel social, empresarial y delegacional en este sentido podemos señalar que mientras las empresas grandes captan mayores ingresos, las pequeñas apenas sobreviven. Las delegaciones con mayores ingresos se encuentran en las delegaciones Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Coyoacán y las de más bajos son Tláhuac, Milpa Alta e Iztapalapa.

5.- Nivel de la mano de obra

Este es elevado como en los servicios técnicos, informática, diseño, asistencia legal y administrativa, por lo cual cuenta con una diversificación de profesionistas y de asesoría, por lo que ha crecido y se ha diversificado en número de profesionistas.

El cual contrasta con la exclusión de la mayoría de la población marginada de su participación en la educación y economía.

6.-Comunicaciones

Es aquí donde se encuentran las: redes ferroviarias, carreteras aeroportuarias más importantes del país, siendo el principal flujo aéreo y terrestre del país nacional e internacional.

7.-Educación

En la Ciudad de México radican las mejores instituciones de educación superior e investigación científica y tecnológica, por lo que esta a la vanguardia de cambio tecnológico, siendo la escolaridad de sus habitantes la mas elevada del país.

El equipamiento educativo esta concentrado en las delegaciones de Benito Juárez, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo, mientras las que tiene déficit son las de: Iztapalapa, Magdalena Contreras, Tláhuac, Iztacalco las tres primeras cuentan con un alto índice de crecimiento demográfico.

Por lo que señalamos que la capacitación profesional y los altos índices de educación técnica dan cuenta a un sector mínimo de la población capaz de beneficiarse del progreso tecnológico e industrial en el caso de las ciudades latinoamericanas son más marcadas.

8.-Inclusión y exclusión y pérdida de colectividad.

La globalización tiene doble carácter porque, incluye lo que produce a gran escala y excluye y margina lo que devalúa y es irrelevante para la lógica del sistema. Así en las ciudades en vías de desarrollo asiste un proceso dual, donde la polarización y las desigualdades sociales son evidentes convirtiéndose en espacios de demandas sociales.

"Las actividades tienden a concentrarse y a la dispersión pues concentran y tejen vinculos hacia la economía global experimentando en su interior índices de pobreza y exhibe el carácter asimétrico de la globalización".⁷¹

⁷¹ <http://www.memoria.com.mx/134/Perez>, consultado 03/01/03

Lo anterior lo podemos observar en la Ciudad de México, pues tiene una concentración de riqueza por lo mismo hay una exclusión la cual genera: la pobreza debido a la competitividad laboral, la defensa del patrimonio por mantener las condiciones básicas de vida generan segregación y ponen en riesgo la convivencia pacífica de los ciudadanos. Los núcleos familiares de menor ingreso son las víctimas más propensas a las adicciones, a la vida en la calle, y a la comisión del delito.

La respuesta social hacia estos ha sido marginarlos y considerarlos como particulares de manera que el compromiso por modificar la situación se diluye considerando solo la eliminación física como una solución al problema pues el castigo ejemplar y pena de muerte aparecen en la visión de una parte de la sociedad de hombres capaces de competir en el mercado, este proceso de escindir a la sociedad de los sentimientos solidarios aparecen en situaciones de riesgo colectivo, lo cual debe orientarse hacia propósitos que rebasen el sentido defensivo a una fuerza transformadora desde acciones del gobierno que reduzcan las brechas socioeconómicas, ampliar las oportunidades de desarrollo e impulsar las formas de organización y participación ciudadana.

9.-Globalización y el sistema de ciudades

El proceso de globalización también ha cambiado a las ciudades, debido a los avances en la tecnología especialmente en las telecomunicaciones, la informática y los transportes que permiten la dispersión física de unidades y agentes económicos en función de su competitividad y mercado, reducen la importancia de las concentraciones urbanas en el desarrollo económico y social del mundo contemporáneo, paralelo a esto está el desarrollo de servicios empresariales y financieros que soportan el proceso de dispersión.

Por lo cual en las grandes ciudades, está el espacio propicio donde la globalización exhibe sus efectos contradictorios, así tenemos ciudades como Buenos Aires, Lima Perú y la Ciudad de México, donde "la concentración del crecimiento urbano se ha dado en la

proliferación de asentamientos urbanos, cinturones de miseria, con una tendencia a la expansión de actividades informales y disminución salarial".⁷²

Podemos decir por otra parte que es aquí donde se concentra los poderes federales, siendo el corazón de la política y la administración pública, en esta se dota de los servicios a la federación y sus espacios públicos son escenarios de conflictos políticos, económicos, sociales y administrativos más importantes del país.

La combinación de una economía deficiente, el deterioro político nacional, un marco legal erróneo ha tenido como resultado que la comisión del delito crezca esto ha dado como resultado que la población exija una ciudad segura e incluso esta este por encima de otras exigencias sociales.

Esta Ciudad esta llena de contrastes tiene problemas: sociales, económico, culturales y políticos, lo cual trae como consecuencia la existencia de varios elementos que son condiciones para ser semilleros seguro de desmoralización y violencia.

En seguida se mencionaran algunos aspectos sobre la inseguridad en la Ciudad de México:

1.-Incidencia delictiva.

Para conocer la inseguridad pública en el Distrito Federal es necesario revisar los antecedentes de la incidencia delictiva reflejada en las alteraciones de la paz pública y medidas en el incremento de los índices delictivos, observe el cuadro No.9

Que de 1980 a 1985 se incrementaron los delitos y en 1990 disminuyo, pero en el lustro siguiente aumento en un 48% esto fue resultado de la crisis vivida en 1995 y a la incapacidad de las autoridades para combatir la delincuencia.

⁷² Idem.

En esta época se militarizo la policía para disminuir los índices delictivos lo cual resulto contraproducente pues aumento. Del período 1997-2000 de 255,532 decrecieron a 176,747 la tendencia de delitos.

Cuadro No.9 Incidencia delictiva en el D.F.1980-1997

	Denuncias de delitos	Promedio diario
1980	101,114	277
1985	149,920	411
1990	133,352	365
1995	218,599	598.9
1996	246,567	649.1
1997	255,532	700.1
1998	237,801	651.5
1999	227,212	622.5
2000	176,747	482.9

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Fuente Dirección General de Políticas y Estadística Criminal, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, G.D.F.

Como podrá observar los delitos mas recurrentes es el de: robo a transeúntes y robo a vehículos. Ver cuadro No.10

Cuadro No.10 Total de denuncias por tipo de delitos 1997-2000

Tipo de delito	1997	1988	1999	2000
Robo a transeúnte	34,270	42,725	49,493	24,619
Robo a transportistas	23,085,19,417	16,039	11,861	11,861
Robo de vehículos	58,480	47,110	44,776	43,644
Con violencia	21,241	19,668	17,597	18,069
Sin violencia	37,239	27,442	27,179	25,575
Robo a casa habitación	8,551	8,387	8,225	6,334
Con violencia	763	819	813	522
Sin violencia	7,788	7,568	7,412	5,812
Robo a negocio	18,580	16,885	15,075	12,418
Con violencia	6,309	5,927	4,749	3,977
Sin violencia	12,271	10,958	10,326	8,441
Robo a negocio	977	947	880	709
Tráfico de drogas	24,292	24,495	23,926	19,234
Violaciones	1,448	1,226	1,355	1,511
Total de principales	169,683	161,192	159,769	120,330

denuncias				
Otras denuncias 85,849	85,849	76,609	67,443	56,417
Total de denuncias	255,532	237,801	227,212	176,747

Fuente: Dirección General de Política y Estadística Criminal, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, GDF

2.- Cobertura de Policía Preventiva

Dentro del diagnóstico de la Inseguridad Pública no podemos dejar de analizar la situación en la que se encuentran los Cuerpos de seguridad y en específico la Secretaría de Seguridad Pública, esta fundamenta sus acciones en la policía preventiva la cual se divide en: Policía Sectorial y Metropolitana.

La primera tiene a su cargo prevenir el delito y esta dividida en 70 sectores bajo los criterios de: nivel delictivo, densidad de población, infraestructura urbana por lo cual en estas se encuentra el mayor estado de fuerza operativa.

El estado de fuerza de la Policía Sectorial es de 18,760 elementos distribuidos en 778 zonas de patrullaje observar cuadro No.11

Cuadro No.11 Mapa de distribución de zonas de patrullaje y estado de fuerza por delegación

Delegación	Sector	Estado de Fuerza	Cuadrantes	Zonas de patrullaje
Gustavo A Madero	8	2000	16	80
Venustiano Carranza	5	1490	13	62
Azcapotzalco	4	850	8	37
Cuauhtémoc	8	2640	24	112
Buaparc	5	1650	15	70
Miguel Alemán	5	1330	11	54
Iztacalco	3	830	7	34
Iztapalapa	9	2280	19	93
Tlalvexca	2	500	4	20
Coyoacán	5	1490	13	62
M. Contreras	2	450	4	19
A. Obregón	4	1000	8	40
Cuauhtémoc	2	450	4	19
Miguel Alemán	2	400	4	18
Ximilico	2	500	4	20
Tlalvexca	4	900	8	38
Total	70	18,760	62	778

Fuente: Secretaría de Seguridad Pública, GDF.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Como puede observarse las delegaciones con mayor estado de fuerza, cuadrantes y zonas de patrullaje son: Iztapalapa, Cuauhtémoc, y Gustavo A Madero.

La Policía Metropolitana, se encarga de tareas especiales, para lo cual cuenta con un estado de fuerza de 9941 elementos .Ver Cuadro No.12

Cuadro No. 12 Estado de fuerza Metropolitana

Agrupamientos	Elementos
Dirección de Policía Metropolitana	130
Granaderos oriente	1461
Granaderos poniente	1137
Motopatrullas	1999
A Caballo	2001
Femenil	928
Fuerza de Tarea	369
Unidad especial	250
Helicópteros	138
Banda Sinfónica	60
E.R.U.M	412
G.E.M	249
G.A.A.P	250
GRUAS	557
Total	9941

Fuente: Secretario de Seguridad Pública

3.-Profesionalización policial

Cabe destacar que existen la profesionalización en los cuerpos de seguridad, respecto a la policía preventiva tiene el Programa General de Formación Policial a través del Instituto Técnico de Formación Policial y respecto a la policía Judicial cuenta también con un Programa de Formación y Policial, estas instituciones forman profesionalmente en el mando y la administración a los elementos policiales que protegerán a la población.

Sin embargo hay que subrayar que el nivel escolar de los elementos de la Policía Preventiva es bajo como puede ver en la siguiente cuadro No.13 el cual revela deficiencias educativas y carencia de vocación para el ejercicio policial debido a que su ingreso a la corporación es por la necesidad de tener un empleo seguro aunados a esto

los elementos se encuentra el factor de procedencia el cual revela que provienen de los municipios conurbanos del estado de México lo cual ocasiona desgaste físico y pérdida de tiempo de su casa al centro de trabajo lo cual desmerita el desempeño policial.

Cuadro No.13 Nivel educativo

Primaria no terminada	463
Primaria terminada	1777
Secundaria no terminada	26
Secundaria terminada s/ certificado	643
Secundaria c/ certificado	9115
Preparatoria inconclusa	1572
Preparatoria terminada s/ certificado	331
Preparatoria terminada c/ certificado	1611
Estudios técnicos	223
Otros estudios	565

Censo Levantado en el Instituto técnico de formación policial 1999-2000

4.-Coordinación Institucional

La coordinación interinstitucional entre la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, están marcados por la deficiencia ya que no existe una estrecha coordinación por la rivalidad que ha generado enfrentamientos entre ambas dependencias.

Lo anterior ha traído consecuencias negativas a la seguridad y procuración de justicia debido a la falta de coordinación, hay duplicidad en las funciones, se dan carencias operativas y los resultados no favorables.

Es de considerarse que la procuración de justicia y la preservación de la seguridad pública son funciones de autoridad, las demandas de la sociedad en esta materia tendrán éxito, si toda la comunidad participa y apoya aportando experiencias profesionales, comunitarias, gremiales o personales dando seguimiento a las acciones de gobierno.

5.-Equipamiento

El equipo y el armamento de las instituciones encargadas de la seguridad pública, es obsoleto en comparación del equipo y armamento sofisticado que utiliza la delincuencia lo que las hace estar en desventaja con la delincuencia, de manera que se tiene que adquirir lo necesario para que los elementos tengan el equipo necesario para disminuir riesgos. Como se observa la característica es la ausencia de tecnología de punta que impide la realización de planes operativos que permitan aumentar la capacidad de respuesta a la población.

6.-Recursos Financieros

Para adquirir el equipo eficiente y moderno de telecomunicaciones para cumplir los objetivos principales del Gobierno del Distrito Federal, se debe contar con un presupuesto, el cual es limitado como se observa a continuación el presupuesto asignado a la Secretaría de Seguridad Pública en 1998 fue de 7,126, 620 y en 2000 fue de 7,159, 756, con un aumento .04% por ciento, observar el cuadro No.14

Cuadro No.14 Presupuesto ejercido por la Secretaría de Seguridad Pública 1998-2000

Dependencia/Entidad	1998	1999	2000
Secretaría de Seguridad Pública	3534616	4564131	3780520
Policía Bancaria e Industrial	1113466	1410107	3780520
Policía Auxiliar	2478583	2979545	2227921
total	7126620	7971673	7159756

Fuente: Secretaría de Seguridad Pública

7.-Coordinación Federal y metropolitana

En los últimos años se han firmado convenios entre el gobierno local y federal, para mejorar el equipamiento policial, la formación de una nueva policía, lograr optimizar los sistemas de comunicaciones y de informática e instalaciones.

Respecto a la coordinación metropolitana se requiere una colaboración estrecha ya que la delincuencia no respeta límites territoriales, por lo que es preciso establecer

convenios en materia de inteligencia policial intercambio de información e implementación de operativos.

8.-Corrupción

Esta existe en los miembros de las instituciones de seguridad pública, lo cual fomenta descrédito de las corporaciones encargadas de la seguridad de la ciudad creando temor e incredulidad hacia los policías y ministerios públicos aunado a los actos de benevolencia hacia los que cometieron un acto delictivo, de tal manera que la corrupción de los servidores públicos y de quienes se prestan a estos actos. Para lo cual se requiere combatir realizando programas al interior de las instituciones y fomentar una cultura cívica.

9.-Inobservancia de los derechos humanos.

En las acciones de los servicios de seguridad en muchas ocasiones irritan a la población por el maltrato público hasta abusos y agresiones por parte de los cuerpos de seguridad.

La inobservancia a los derechos humanos, es una constante contra los cuerpos de seguridad puesto que emplean la fuerza física mas allá de los parámetros conocidos, utilizando la tortura como mecanismo de disuasión

Por lo tanto las instituciones encargadas de la seguridad pública y la procuración de justicia son las dependencias que reciben más quejas y denuncias de parte de la Comisión de derechos humanos, por lo que la ciudadanía no confía en ellas por el descrédito constante.

Por otra parte es necesario mencionar que en el diagnostico se identifican factores negativos como son: la falta tecnología de punta, lo cual impide planes operativos que permitan responder a las exigencias de la población ya que la obsolescencia de mobiliario y equipo de seguridad debido al presupuesto asignado, esto aunado a aspectos de organización, tecnología y sistemas identifican una insuficiencia y carencias

de sistemas de control y evaluación de personal y servicios de policía, rezago en instrumentos de servicios policiales y carencias de coordinación inter-policial.

La ciudadanía no tiene confianza en las instituciones de seguridad e impartición de justicia por lo que es necesario señalar que se debe recobrar su confianza y hacer que participe, para resolver este problema ya que esta es el punto de partida para formular e implantar cualquier política pública.

Esto lo afirma el Lic. Manuel López Obrador en su Segundo Informe de gobierno cuando menciona que apoya programas sociales, como parte de una política integral que busca revertir las causas de la delincuencia en la ciudad de México y no abordarlas como tema de policías y ladrones.⁷³

El gobierno del Distrito Federal, requiere de apoyo social para establecer y evaluar políticas generales de seguridad pública para la Ciudad de México, partiendo de las demandas reales y necesidades de la población.

El problema de la inseguridad pública dentro de la agenda de Gobierno

El gobierno federal dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, creó las unidades administrativas denominadas: Comisión para el desarrollo social y humano, Comisión para el crecimiento con calidad y la Comisión de orden y respeto, con funciones de planeación, coordinación apoyo y promoción. Con las cuales busca una nueva estructura de la administración pública, el diseño e instrumentación de políticas públicas para tener una mejor coherencia y coordinación institucional y evitar duplicidad de funciones e incrementar la efectividad de resultados.

La comisión que atiende el problema de la inseguridad es la de Orden y Respeto, la cual tiene como objeto garantizar la coordinación institucional y promover la congruencia de las tres ordenes de gobierno, armonizar criterios de planeación, eficacia, colaboración

⁷³ Periódico La Jornada, 15 de Septiembre 2002 p.28

y apoyo para la toma de decisiones así como para lograr coherencia en el desempeño gubernamental.

Para cumplir con la demanda ciudadana de la inseguridad pública considerada de máxima prioridad se creo la Secretaría de Seguridad Pública cuyo objetivo es proponer una política federal contra la criminalidad que comprenda normas, instrumentos y acciones eficaces para prevenir la comisión del delito, fomentar la participación ciudadana en la formulación de los planes y programas en materia de delitos federales y los del fuero común por conducto del Sistema Nacional de Seguridad, para salvaguardar la integridad y patrimonio de las personas, prevenir la comisión del delito de orden federal y preservar la libertad y la paz pública.

El problema de la inseguridad pública identificado, es sin duda alguna el que la población a nivel nacional y local exige para salvaguardar su integridad física y la de sus bienes particulares pasando a formar parte de la agenda pública, pero esto no únicamente corresponde a los cuerpos policíacos y a los órganos de impartición de justicia, sino también a la "participación ciudadana".

En el siguiente apartado abordaremos el análisis y diseño de la política pública de la participación ciudadana.

3.2 Análisis y Diseño de la política pública de la Participación Ciudadana.

Iniciaremos este apartado definiendo el término de "análisis de las políticas públicas" es la evaluación entre varias opciones de políticas o decisión gubernamental, es la mejor o la buena decisión o política a la luz de determinados fines, restricciones y condiciones, es parte importante del campo amplio de los estudios de políticas públicas.⁷⁴

La intención de estas es proveer a los gobernantes de herramientas para hacer frente a los problemas. El análisis de políticas, es una disciplina de las ciencias sociales que aplica el método de indagación y argumentación para transformar información relevante de policy que pueda utilizarse en los escenarios políticos.

Podemos entonces afirmar que el "análisis de políticas públicas" incluye la investigación de las causas o consecuencias de las políticas o programas de gobierno.

Pues el análisis de política, es una manera de sintetizar información incluyendo resultados, con el fin de producir un formato de información importante para las decisiones de políticas públicas.

No sólo es el examen de las políticas mediante la descomposición de sus elementos sino, el diseño y síntesis de nuevas alternativas, que contribuyan a la toma de decisiones ofreciendo información con la investigación y el análisis.

La política pública deben estar fundamentadas en el conocimiento como afirma Villanueva "las organizaciones para el análisis de políticas públicas son: críticas, simplificadoras, trabajan en torno a los problemas fragmentándolas en tareas separadas, de fácil manejo y asignando la responsabilidad de cada una de ellas a unidades especializadas".⁷⁵

⁷⁴ Citr. Documento, *Apuntes de Seminario*, Montes de Oca. Op. Cit. p.48

⁷⁵ Aguilar Villanueva Luis F. *Implementación de las políticas públicas*, Ed. Porrúa, México.1992. p.186.

En la diagnóstico del problema se reconocen problemas sociales, incremento delictivo, y deficiencias institucionales, para atender la situación de la inseguridad pública en el Distrito Federal por lo se realizarán las siguientes consideraciones:

Es necesario mencionar que los ciudadanos han perdido la confianza en los cuerpos de seguridad lo cual es un problema, pues obstaculiza cualquier programa de gobierno para lograr que la Ciudad de México sea segura.

Ya que la confianza y la participación ciudadana es el punto de partida para cualquier política de seguridad y la seguridad pública es un reto que la autoridad no puede enfrentar por sí sola pues requiere la participación de todos en distintas medidas de seguridad.

La confianza de los capitalinos debe recuperarse, logrando una identidad entre el policía y el ciudadano, construir una relación entre sociedad y gobierno, abatir la impunidad, la corrupción de los cuerpos de seguridad, la profesionalización y vincular al policía con el barrio o colonia emprendiendo acciones en cada delegación.

Será necesario convocar a una mayor participación ciudadana, para fortalecer la seguridad pública en el Distrito Federal esta debe involucrar a todos los grupos y sectores, esto dará como resultado la confianza y colaboración permanente entre sociedad y gobierno para contar con una ciudad segura.

El gobierno federal, trata el problema público de la inseguridad pública como parte de los temas nacionales a atender y solucionar para lo cual busca diseñar e instrumentar políticas públicas con una perspectiva integral que refleje la coherencia y coordinación institucional.

Para analizar las acciones realizada por parte del gobierno federal, es necesario partir del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 este menciona que para cumplir con la demanda social de la ciudadanía de la seguridad pública, se creó la Secretaría de

Seguridad Pública Federal para esta desarrolle políticas de seguridad pública y proponga una política federal contra el crimen organizado, la cual esta integrada por las normas, instrumentos y acciones para prevenir de manera eficaz la comisión del delito, fomentar la participación ciudadana en la formulación de planes y programas de prevención en materia de delitos federales, a través del Sistema Nacional de Seguridad para salvaguardar la integridad de las personas y su patrimonio.

Por lo que podemos afirmar que el gobierno federal en la actualidad propone desarrollar una reforma integral del sistema de seguridad, procuración de justicia, readaptación social con la prevención del delito como premisa fundamental.⁷⁶

Para lo cual es necesario partir de el Sistema Nacional de Seguridad Pública, el cual fue creado para dar respuesta al reclamo social sobre la inseguridad pública y redimensionar el concepto de seguridad pública, por ello se reformó los artículos 21 y 73 fracción XXIII de la Constitución, publicada en el Diario oficial el 31 de diciembre de 1994, dando cause y sustento jurídico a la coordinación en materia de seguridad, para ordenar y fijar las bases sobre las cuales deberán actuar las tres ordenes de gobierno.

Para realizar esta coordinación cuenta con el fundamento legal que marca el artículo 1º de la "Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública" que tiene por objeto establecer las bases de coordinación entre la Federación, Distrito Federal, Estados y los Municipios para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, sus disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general para todo el territorio nacional.

El Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006 esta sujeto a los lineamientos a seguir puesto que "para lograr una ciudad segura libre de la delincuencia se requiere de una coordinación de esfuerzos de los poderes públicos y elevar los niveles de gobierno en diversos campos".⁷⁷

⁷⁶ Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006.p.29
⁷⁷ Programa General de Desarrollo del Distrito Federal Op.cit. p.19

De acuerdo a la Ley de Seguridad Pública, a los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, al Programa de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006 y al diagnóstico de la Inseguridad pública en el Distrito Federal, junto con las demandas y pronunciamientos de diputados y senadores de la Asamblea de Representantes y comunidad en general se estableció un Objetivo General en materia de seguridad.

El cual es lograr una Ciudad segura para todos, en la que se preserven los derechos de las personas, la libertad, el orden y la paz pública abatiendo la incidencia delictiva e impunidad en el Distrito Federal.

Para lograr este objetivo se partirá de objetivos específicos, contando para ello con un sistema de seguridad y equipo adecuados, eficaces apegados a la legalidad, honestidad y a una administración moderna.

Como parte de esta tarea, combatirá la inseguridad, aplica la procuración la de justicia con las leyes, para mantener el orden público y proteger la integridad física y patrimonial de las personas.

Para que exista una coordinación debe de haber una interacción entre diversos actores, objetivos y estrategias, de cada unidad insertada en un sistema decisorio general o sistemas político-administrativos, ya que para que exista la aplicación de la política pública es necesario afrontarla en un proceso integral no en partes.

Pues ninguna política surtirá efecto si no hay la acción coordinada de las autoridades implicada, o sea de una concertación intergubernamental, podemos decir entonces que las formulas cooperación –negociación institucional y de coordinación político administrativas son consecuencias directas de las RIG. Por lo tanto la cooperación es imprescindible para garantizar el éxito de cualquier política pública.

Por lo que tiene que realizar una coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y Municipios, con respeto a su competencia, soberanía y autonomía así

mismo establecer las bases, para consolidar un sistema integral que satisfaga el servicio de la seguridad pública.

Dado que la cooperación es imprescindible para garantizar el éxito de las políticas públicas y de los gobiernos promotores. Por lo cual el federalismo establece que las instituciones deberá de coordinarse, para atender los problemas que trasciende de locales a ser nacionales.

Como afirma Morata "el federalismo ha instaurado mecanismos de cooperación entre diversas instituciones que posteriormente se han ido extendiendo a otros sistemas más o menos descentralizados"⁷⁸.

El federalismo es un modelo de organización de estado que hace posible alcanzar mejores resultados de políticas a condición de su "RIG", funciones adecuadas y con transparencia.

En México no están dadas las condiciones para que evolucione el federalismo ya que se requiere:

- 1.- Instituciones fuertes y reglas claras y una distribución fiscal equilibrada.
- 2.- gobernantes y cuerpos profesionales con tradición abierta a la negociación y acuerdos intergubernamentales.

Puesto que el Federalismo tiene que integrar la política de diversos factores en el sistema de decisión general. Si embargo en México no existe realmente una democracia debido a la tendencia del régimen político-administrativo, es centralista unitario, no obstante en los últimos años ha surgido el federalismo mexicano bajo la aceptación del nuevo federalismo.

Para ello es necesaria una Reforma de Estado que equilibre y redistribuya el poder económico y político hacia las regiones, estados, y localidades, para que el federalismo

⁷⁸ Morata Francese, *Política Pública y Relaciones Intergubernamentales*, Universidad de Barcelona, 1990, p.157

este relacionado con el desarrollo político y así garantizar la autonomía y la participación de las localidades y comunidades en los planes, programas y proyectos de desarrollo nacional.

Podemos decir que la idea de federalismo no ha sido practicada en México pues dista mucho de ser una nación republicana, democrática y federal.

El federalismo nuevo se tiene que dirigir en dos acepciones:

Una como forma de vida en lo general, cotidiana del ciudadano y otra como un programa concreto de gobernabilidad democrática.

Para construir el federalismo nuevo no solo se necesita descentralizar recursos, facultades y procesos sino inyectar una cultura federalista de ser autónoma responsable, comprometido en los planos económico, político, social y cultural.

Los tres niveles de gobierno, tienen que participar en un deber común que es garantizar la seguridad y la tranquilidad de la población por lo cual la coordinación debe armonizar el ejercicio de las facultades asignadas en la materia y las acciones de todas las entidades.

Pero existen obstáculos para la coordinación los cuales consiste en la diversidad de objetivos, intereses y clientelas de distintas administraciones ya que la coordinación exige capacidad organizativa y de gestión elevada, también la multiplicación de procedimientos.

Con anterior podemos afirmar que no existe una cooperación coordinada de los distintos actores implicados, pues para que esto ocurriera hace falta configurar las formas jurídicas a través de la cual la Federación, el Distrito Federal, y los estados se obliguen a cumplir las determinaciones de coordinación o indirectamente por medio de compromisos aceptar acciones y medidas de homologación de funciones y normas, a

través de los convenios legales y específicos que celebren las partes integrantes del Sistema Nacional de Seguridad.

En un país como México no opera las RIG puesto que no es generalizado, ni homogéneo pues se da preferencia a unos gobierno no a todos, además se utiliza la discrecionalidad e intensidad de quien determina que hacer o decidir el rumbo y la capacidad con que cuenta, esta en función con el texto político prevaleciente, la capacidad política administrativa del gobierno federal y el grado de descentralización de recursos la limitan.

Las acciones gubernamentales del gobierno del Distrito Federal para resolver el problema de la inseguridad pública parte del Sistema Nacional de Seguridad como hemos visto con anterioridad, sin embargo este mismo enfrentan el problema de las relaciones intergubernamentales "RIG" las cuales están ligadas con las políticas públicas, puesto que el gobierno Federal realizan una interacción con otros gobiernos con intereses propios, ya que actúan con independencia lo cual causa tensiones de diferente intensidad y complejidad.

La elaboración de políticas públicas tiene escasa participación de las masa y un poder concentrado en el ejecutivo a nivel nacional y estatal ejemplo de ello es la compatibilidad de las políticas mexicanas pues aunque realizan importantes esfuerzos de racionalización raramente los programas gubernamentales se aplican⁷⁹

Es decir en las RIG tienen un marco legal funcional débil que regula las relaciones intergubernamentales, dado que Constitucionalmente el pacto Federal es equilibrado pero en la práctica es dominado por el nivel federal en detrimento de los estados y municipios.

⁷⁹ Cardozo Drum Myriam *La Evaluación de las Políticas Públicas* en Revista. de Administración Publica .México.1993.p.182

El diseñar una política pública de la participación social, fortalecen los canales de colaboración entre las instancias y los mecanismos de autoridad, generando corresponsabilidad para un problema a nivel nacional.

Por lo tanto es necesario establecer acciones para la participación de la sociedad en los consejos ciudadanos los que tendrán a su cargo establecer los procedimientos que permitan a la comunidad intervenir en la planeación de políticas con medidas de concretas para mejorar la calidad de los servicios de seguridad en sus localidades, auxiliar a las autoridades en sus tareas y actividades que no sean confidenciales o ponga en riesgo el desempeño de la función de seguridad pública, con lo cual el ciudadano se vuelve copartícipe en esta materia de seguridad reconociendo que existe una corresponsabilidad de sociedad y gobierno.

La participación ciudadana esta sustentada en la "Ley de General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad" Capítulo V de los Servicios de Atención Ciudadana a la población, Título tercero denominado de la participación ciudadana, artículo 49 señala que el Consejo Nacional establece mecanismos y procedimientos para la participación de la sociedad respecto de las funciones y en general de las actividades de la seguridad pública en el país.

Los Consejos de coordinación para la seguridad pública promoverán la participación de la comunidad en las acciones siguientes: ver en recuadro No.15

Cuadro No.15 Objetivos de los Consejos ciudadanos para la Participación ciudadana

- I. Conocer y opinar sobre políticas y seguridad pública
- II. Sugerir medidas específicas y acciones concretas para mejorar esta función;
- III. Realizar labores de seguimiento
- IV. Proponer reconocimientos por méritos o estímulos para los miembros de las instituciones policiales.
- V. Realizar denuncias sobre irregularidades.
- VI. Auxiliar a las autoridades competentes en el ejercicio de sus tareas y participar en actividades que no sean confidenciales o pongan en riesgo el buen desempeño en función a la seguridad

Los consejos de coordinación promoverán que las instituciones de seguridad pública cuenten con una entidad de consulta y participación de la comunidad para alcanzar los propósitos establecidos.

Por lo cual de aquí tomamos la elaboración de la política pública de la participación ciudadana a proponer, respecto al gobierno de Distrito Federal la cual parte del artículo 12 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el jefe de gobierno es integrante del Consejo Nacional de Seguridad.

Por lo tanto esta facultado para establecer convenios y continuar con la ejecución de ejes estrategias y acciones aprobadas por el consejo de seguridad nacional, así como realizar acciones a cumplir con objetivos y fines de la seguridad pública.

De acuerdo a lo anterior expuesto el convenio realizado por parte de la Secretaría de Seguridad Pública Federal y el Distrito Federal para realizar acciones conjuntas en materia de seguridad quedaron establecidos en las cláusulas siguientes

En la Cláusula Segunda menciona que de conformidad al acuerdo emanado del Consejo Nacional de Seguridad los ejes que sustentan las estrategias y acciones del convenio son:

- 1.-Profesionalización
- 2.-Cobertura y capacidad de respuesta
- 3.-Sistema nacional de información
- 4.-Equipamiento
- 5.-Instancias de coordinación
- 6.-Participación de la comunidad
- 7.-Red nacional de telecomunicaciones
- 8.- Infraestructura de la seguridad pública

Para dar cumplimiento a la estrategia de la participación de la comunidad el jefe de gobierno informo en su bando informativo No. 5 que propone la descetralización de la

Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal en las delegaciones las cuales cuentan principalmente con módulos de atención ciudadana, y los comités de seguridad para que en estos participe la ciudadanía los cuales están programados a funcionar a funcionar a partir del año 2002.

Por lo tanto actualmente el primer contacto que tiene el ciudadano para participar en materia de seguridad, es a través de la Secretaría de Seguridad Pública, ya que esta que la tiene a su cargo la fuerza pública del gobierno del D. F. ahora con los comités de seguridad se da margen para atender las demandas de la seguridad pública de la localidad o jurisdicción, lo cual permitirá vincular al ciudadano con la planeación, ejecución, control y los programas en la materia de seguridad.

Esta participación se fundamenta en la ley de Seguridad Pública en el título octavo de la Participación ciudadana, Capítulo único, artículo 63 dice "que en cada delegación del departamento se establecerá un Comité de Seguridad, como instancia de consulta y de participación ciudadana".

Las acciones más importantes que emprenderá son que en cada Subcomité habrá representantes de la Secretaría y de la Procuraduría y deberán participar representantes populares, organizaciones vecinales o ciudadanía.

Estos comités delegacionales tendrán derecho a recibir información que les permita participar adecuadamente, en el ámbito de sus atribuciones, en la seguridad pública de su respectiva demarcación igualmente tendrá derecho a recibir respuestas por escrito a sus peticiones o comentarios, por parte de la autoridad correspondiente.

La policía preventiva al volverse local recibirá las demandas específicas de habitantes de cada demarcación las cuales servirán como directrices y ejes rectores de la seguridad pública. Las acciones que realizaran los comités deberán servir para que a través de estos la población haga llegar sus demandas de seguridad de la demarcación, ver en el cuadro No.16

Cuadro No.16 Actividades del Subcomité de Seguridad

Los comités delegacionales de seguridad pública tienen entre sus principales funciones:

- Ser órganos de consulta y análisis, opinión de los delegados en materia seguridad pública.
- Emitir opiniones o sugerencias para la elaboración y evaluación del programa delegacional y seguridad pública con la participación vecinal y evaluar la ejecución del mismo.
- Informar sobre zonas que en su concepto tengan mayor índice de delincuencia dentro de la demarcación territorial de cada delegación.
- Estudiar y proponer a la procuraduría del departamento los mecanismos de coordinación y descentralización, para la mejor cobertura y calidad en los servicios que tiene encomendados.
- Verificar el patrullaje que se realice en los términos del subprograma, mediante los mecanismos y códigos que de efecto acuerden con la autoridad a fin de arraigar y vincular al policía con la comunidad.
- Proponer al Consejo de Honor y justicia el otorgamiento de la Condecoración al Mérito.
- Proponer normas y procedimientos que permitan mejorar la atención de las quejas que formulen la ciudadanía contra abusos y actuación de servidores.
- Proponer a la Secretaría y Procuraduría las acciones a emprender para prevenir la comisión del delito y la impunidad.
- Fomentar la cooperación y participación ciudadana con el Departamento y la Procuraduría en los siguientes aspectos.
- Difusión de programa delegacional de seguridad pública con participación ciudadana.
- Aportaciones de equipo complementario exclusivo para el servicio de la demarcación.
- Establecimiento de mecanismos de autoseguridad o la instalación de alarmas.

Pero para asegurar que se realicen estas acciones se requiere lo siguiente:

a) Que el ciudadano participó informando al módulo de policía sus quejas sobre la inseguridad pública que existe en su demarcación, este hará llegar la información a las regiones de seguridad, para que este a su vez sea a turnar al sector correspondiente de la Secretaría de Seguridad Pública se analice y determinen las medidas necesarias para combatir la delincuencia en la territorio.

b) Otra acción es que la ciudadanía participa en la inseguridad pública, a través de los módulos de participación ciudadana este deberá recibir las quejas de su demarcación y las hará llegar a la autoridades delegacionales correspondientes la cual las turnara a la región de seguridad respectiva.

- c) Los comités de seguridad pública y participación ciudadana establecidos, deberán cumplir con el cometido encomendado por medio de la comunicación y orientación adecuada dirigida al ciudadano respecto a la participación, pues dado que si no cuenta con esto no podemos decir que existe una participación.
- d) La población deberá recibir respuesta de las acciones a realizadas pues debe conocer el seguimiento y resultado a sus aportaciones.
- e) Los organismos de participación, tienen que establecer claramente los sistemas adecuados para la participación ciudadana ya que en ocasiones, si algún ciudadano acude a las oficinas o bien que se dirige a los No. telefónicos o la dirección de Internet, no recibe la orientación correcta.
- f) Otra acción gubernamental que complementa la participación ciudadana en los comités de seguridad y de participación ciudadana, es que dentro de la estructura orgánica de la cada delegación cuente en la práctica con unidades de seguridad pública, policía comunitaria, enlace operativo, coordinación de estadística criminal, de recursos materiales financieros y humanos de seguridad pública para que realmente se de una descentralización policial.
- g) Para la descentralización policial son necesarias las siguientes acciones: sus funciones serán apegarse al programa de seguridad pública de la delegación, debe vincular la participación ciudadana con la acción policial, proponer a la Secretaría de Seguridad Pública acciones para salvaguardar la integridad física, patrimonio y la paz social de la demarcación. Sobre todo que la información proporcionada por la ciudadanía y actores sociales sea recopilada, analizada para determinar los modus operandi con el fin de tomar las medias preventivas de seguridad.
- h) También es necesario que haya un presupuesto asignado que permita cubrir las deficiencias de equipo de seguridad, armamento, profesionalización policial comunicación, operativos y sobre todo la participación ciudadana.

i) Pero para que existan estas condiciones es necesario contar con una administración nueva, que permita al ciudadano vivir con la libertad que le permitan desarrollarse en la sociedad que le tocó vivir, para lo cual es necesario que haya una reforma administrativa antes de que los problemas públicos sobre pase la capacidad del estado para darles solución y esto deberá desarrollarse dentro de un federalismo.

j) Es de considerarse también la actualización de las leyes en pro del bien común de la comunidad por lo tanto es necesario revisar leyes.

Los puntos anteriores tienen que ser incluidos en las estrategias a seguir para dar solución al problema de la inseguridad, tomando en cuenta la participación ciudadana la cual esta contenida en el programa de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal misma que contempla las siguientes acciones respecto a la comunidad:

1.- Lograr el respeto de la comunidad hacia los policías y reconocimiento de sus funciones mediante reuniones convocadas por los órganos de representación vecinal o por vecinos organizados y residentes de áreas geográficas específicas.

Difundir las labores que se realizan, incluyendo investigaciones, evaluaciones y mecanismos de medición desempeño, escuchar y atender peticiones formuladas y responder a inquietudes.

2.-Coordinar la actuación de la unidad de protección ciudadana con otras dependencias o entidades públicas para reducir la incidencia delictiva, así como resolver problemas específicos como lugares de venta de armas de fuego y de estupefacientes, alumbrado público, limpia en general la prestación de servicios públicos.

3.-Realizar jornadas de seguridad y participación ciudadana, visitas de puerta a puerta campañas de prevención, educación y de responsabilidad del ciudadano.

4.-Por su parte los titulares de las unidades de protección ciudadana convocar a los órganos de representación vecinal y a los vecinos organizados residentes de áreas

geográficas de atención, a reuniones a celebrar por las unidades en las que se les informara respecto a la actuación policial.

5.-Los órganos de representación vecinal y vecinos organizados designara a un representante que fungirá como enlace entre la unidad de protección ciudadana y habitantes del cuadrante de patrullaje para que tenga este conocimiento de las necesidades policiales de prevención del delito, identificar lugares o zona recurrentes de comisión del delito, o del deficiente funcionamiento de los elementos de la policía y en general de la adopción de acciones y medidas tendientes a incrementar los niveles de seguridad ciudadana.

Estas estrategia fueron ampliadas el 20 de mayo del 2003 puesto que en la Gaceta Oficial del Distrito Federal fue publicada Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad de Distrito Federal en la cual establece los mecanismos y procedimientos para la participación directa, permanente y periódica de la comunidad respecto a las funciones en materia de seguridad, las cuales tendrá a su cargo estas están sustentadas en el artículo 61 denominado de la participación ciudadana mismas que se observarán en el cuadro No17

Cuadro No.17 La participación ciudadana en materia de seguridad en el Distrito Federal

I.	El conocimiento y opinión de la comunidad sobre políticas públicas.
II.	Sugerencias de medidas específicas y acciones concretas para mejorar las funciones de la Secretaría.
III.	Realización de labores de seguimiento.
IV.	Propuesta para estímulos y recompensas para elementos de la policía.
V.	La presentación de denuncias o quejas sobre irregularidades.
VI.	Realización de actividades de colaboración para el desempeño de acciones concretas de seguridad pública.
VII.	El conocimiento y opinión de la comunidad sobre políticas públicas.
VIII.	Sugerencias de medidas específicas y acciones concretas para mejorar las funciones de la Secretaría.
IX.	Realización de labores de seguimiento.
X.	Propuesta para estímulos y recompensas para elementos de la policía.
XI.	Realización de actividades de colaboración para el desempeño de acciones concretas de seguridad pública

Fuente: Ley orgánica seguridad pública

Con respecto a los programas de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal contempla las siguientes acciones respecto a la comunidad:

Quiere lograr el respeto de la comunidad hacia los policías y reconocimiento de sus funciones mediante reuniones convocadas por los órganos de representación vecinal o por vecinos organizados y residentes de áreas geográficas específicas.

Difundir las labores que se realizan, incluyendo investigaciones, evaluaciones y mecanismos de medición desempeño, escuchar y atender peticiones formuladas y responder a inquietudes.

Desarrollar diagnóstico y programas comunitarios de prevención, para definir y actuar sobre problemas y zonas vulnerables.

Capacitar y entrenar a los elementos de la policía en métodos de trabajo con la comunidad, estrategias de resolución de problemas.

Coordinar la actuación de la unidad de protección ciudadana con otras dependencias o entidades públicas para reducir la incidencia delictiva, así como resolver problemas específicos como lugares de venta de armas de fuego y de estupefacientes, alumbrado público, limpia en general la prestación de servicios públicos.

Realizar jornadas de seguridad y participación ciudadana, visitas de puerta a puerta campañas de prevención, educación y de responsabilidad del ciudadano.

Por su parte los titulares de las unidades de protección ciudadana convocaran a los órganos de representación vecinal y a los vecinos organizados residentes de áreas geográficas de atención, a reuniones a celebrar por las unidades en las que se les informara respecto a la actuación policial.

Los órganos de representación vecinal y vecinos organizados designara a un representante que fungirá como enlace entre la unidad de protección ciudadana y habitantes del cuadrante de patrullaje, para que tenga este conocimiento de las necesidades policiales de prevención del delito, identificar lugares o zona recurrentes de comisión del delito, o del deficiente funcionamiento de los elementos de la policía y en general de la adopción de acciones y medidas tendientes a incrementar los niveles de seguridad ciudadana.

Implementación.

De acuerdo a las consideraciones anteriores es necesario implantar un sistema de participación ciudadana, en virtud de que existen los mecanismos adecuados condiciones para ser aplicada en la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.

Podemos decir que la repercusión social que tendría esta política pública e implementación, es importante ya que saldrían beneficiados los habitantes del D.F. áreas conurbanas cuya solución favorecerá la imagen del gobierno del Distrito Federal.

Para que se puedan llevar a cabo es necesario fomentar la cultura de participación en la comunidad estableciendo para ello los instrumentos necesario para la participación, sin embargo no hay que olvidar que se debe de contar con los sistemas adecuados donde se informe el ciudadano que desea participar en alguna de las modalidades ya que si no se informa y orienta al ciudadano como intervenir no podemos decir que puede aportar información para la política pública de Seguridad Pública.

De acuerdo a las consideraciones anteriores es necesario implantar un sistema de participación ciudadana, en virtud de que existen los mecanismos adecuados y condiciones, para ser aplicada en la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal. Este modelo de seguridad, es función del estado, un ejercicio de gobierno en el que debe involucrarse la sociedad ya que estamos ante un nuevo modelo de instrumentos de seguridad pública, sino ante una nueva cultura de participación ciudadana en la seguridad pública.

Pero para poder disminuir los índices de delincuencia el gobierno y la ciudadanía deben unirse para que el gobierno del margen a un marco de democracia con la participación ciudadana.

Para resolver la inseguridad pública se presentan a continuación dos posibles alternativas, para resolver el problema las cuales se verán en el apartado siguiente.

ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN

101-A

3.3. Alternativas de solución

Considerando que las políticas públicas constituyen productos de los procesos de toma de posición del estado frente a determinadas problemáticas en las cuales hay decisiones, acciones y omisiones de los responsables de los organismos gubernamentales para lograr la selección es necesario evaluar las alternativas sino existe una posible solución, esta será evaluada ante la alternativa de no hacer nada.⁸⁰ Derivado de lo anterior presentamos dos alternativas de solución.

a) La participación ciudadana

Una alternativa es fomentar la participación ciudadana de todos los sectores de la sociedad y de los actores involucrados mediante instrumentos de comunicación ágil y transparente para fortalecer la confianza en los cuerpos de seguridad y generar una cultura de prevención del delito.

Promoviendo el acercamiento y comunicación entre los cuerpos de seguridad y diversos sectores de la población, así como de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Consejos ciudadanos y los comités delegacionales de seguridad pública.

Para que la ciudadanía participe en materia de inseguridad el ciudadano se debe cambiar la aptitud de este ante los problemas públicos dejando atrás la administración tradicional y dar cauce a una nueva en donde el ciudadano pueda intervenir mediante las instancias de participación ciudadana que se establezcan.

Ya que debe de participar activamente en sus problemas y exigir al estado su solución para que realice la parte que le corresponde, debe estar conciente que la corresponsabilidad es de ambas partes ya que al ciudadano le corresponde darle vida a la democracia pues su labor debe ser el de vigilar a la administración pública y de ser así lograr un gobierno democrático.

⁸⁰ Cfr. Idem, p. 169

Motivo por el cual deben surgir asociaciones u organizaciones como Movimiento Pro-Vecino, A.C. que preocupado ante la inseguridad se organizo en coordinación con las autoridades competentes para participar en contra de la inseguridad pública.⁸¹

La alternativa de la participación ciudadana debe aplicarse simultáneamente con la profesionalización y capacitación de los organismos relacionados con seguridad pública y de participación ciudadana.

b) La profesionalización y capacitación

Es necesario mencionar que los cuerpos de seguridad y los administradores de la impartición de la justicia deben recuperar su dignidad y la aceptación por parte de la población, para lo cual se requiere avanzar con eficacia invirtiendo en su capacitación, pues los altos mandos y administradores de la justicia requieren estar preparados para lograr una ciudad segura, así como los servidores públicos encargados de el enlace entre organismos y ciudadanía debe ser cubiertos por los servidores públicos preparados para instrumentar los sistemas adecuados para que el ciudadano participe en resolver el problema de la inseguridad pública. Puesto que la mayoría de los profesionales que ocupan cargos de alta gerencia no tienen una formación gerencial y cuando la tienen la han recibido de otras facultades de administración lo anterior sugiere que debe de haber un administrador público como profesionista con identidad propia para ofrecer conocimiento como experto, con un prestigio social que legitime su participación en posiciones de líder.

Es necesario que los cuerpos de seguridad, se capaciten mediante programas de capacitación de acuerdo a las necesidades de la población para lograr obtener resultados óptimos, así como contar con sistemas de selección rigurosos para contar con elementos mas capacitados.

⁸¹ <http://www.provecino.org.mx/seguridad.htm>, consultado.03/01/03

CONCLUSIONES

103-A

Conclusiones

El propósito de esta investigación es conocer los factores de la inseguridad pública en el Distrito Federal con la finalidad de comprobar si con el enfoque de políticas públicas la participación ciudadana, es un eje o estrategia que resuelva el problema de la inseguridad pública.

El resultado del diagnóstico de la inseguridad pública en la ciudad de México, es que en los últimos años la delincuencia se ha incrementado caracterizada por: organizada y violenta a consecuencia ha vuelto insegura, sus habitantes son los que sufren puesto que son las víctimas de la inseguridad pública, los delitos comunes y el incremento de los federales la han hecho una zona de alto riesgo de inseguridad y por lo tanto se ha convertido este problema en complejo y en condiciones de incertidumbre.

La inseguridad pública no deja actuar al ciudadano con la libertad y la paz de la seguridad física y la protección de sus bienes y en consecuencia su desarrollo dentro de la vida social y económica esta limitado. El estado por su parte tiene la función y salvaguardar la paz, tranquilidad y la libertad de los que habitan en el, de no ser así su legitimidad esta en peligro.

El gobierno del presidente Vicente Fox Quezada ha reconocido el problema de la inseguridad pública como prioritario dentro de la agenda de gobierno, ya que la ciudadanía ha exigido y demandado su pronta solución.

Por lo cual el gobierno federal a realizado acciones que le permitan resolver el problema como es la creación de la Secretaria de Seguridad Pública Federal a cargo del Dr. Gerts Manero este a su vez tiene el cargo de presidente del Consejo de Seguridad como lo señala la Ley general que establece las bases de coordinación en materia de inseguridad y del cual el jefe de gobierno del Distrito Federal es miembro.

Este problema a enfrentar es complejo ya que no existe una verdadera coordinación entre las tres órdenes de gobierno lo cual ha propiciado que la inseguridad no decrezca y al mismo tiempo ha propiciado mayor inseguridad.

Sin embargo esta coordinación no se puede dar pues contamos con un federalismo Constitucional que en la practica no se lleva a cabo y tanto las acciones político administrativas entre el gobierno federal y local no se lleva a cabo por lo tanto es necesario buscar un modelo de federalismo que permita a las RIG y a la política publica realmente apoyar en los problemas nacionales o locales.

Por su parte el jefe de gobierno Distrito Federal el Lic. Manuel López Obrador realizó diversas acciones como es el establecimiento del Consejo de Seguridad del Distrito Federal del cual el Secretario de Seguridad Pública forma parte.

Por lo que la Secretaría de Seguridad Pública, es la instancia encargada de prevenir el delito por lo que ha establecido las instancias de participación ciudadana en materia de inseguridad a través de los comités de seguridad delegacionales, pues ha descentralizado a la policía para que el ciudadano estuvieran mas en contacto con el policía de barrio.

Para enfrentar y radicar el problema es necesario, elaborar una política pública de la participación ciudadana en materia de inseguridad puesto que la solución de este problema público radica en la capacidad de resolverlos, por parte del gobiernos ya que es un problema complejo cuya característica, es de las grandes metrópolis pero con el apoyo de la participación ciudadana será mas factible resolverlo ya que el estado y la sociedad tienen una corresponsabilidad para tomar la mejor decisión.

Se ha diseñaron estrategias para la participación ciudadana para lo cual se requiere que estas instancias de participación ciudadana sean a considerar la información que proporcionan los habitantes para la elaboración de políticas y estrategias en materia de

seguridad pública, partiendo de una administración pública mas democrática donde de verdad intervenga el ciudadano en los asuntos del gobierno.

En la estrategia de la participación ciudadana presentada se pretende dar mayor auge y confianza al ciudadano para que con su participación se de seguimientos y control a las acciones que se llevarán a cabo las instituciones encargadas de resolver la inseguridad pública.

Para lograr una ciudad segura y libre de la delincuencia organizada, es necesario coordinación de esfuerzos de todos los poderes y niveles de gobierno, para superar las causas económicas, jurídicas operacionales, profesionales, sociales y de participación ciudadana logrando así a prevenir la violencia interfamiliar, abrir oportunidades laborales y culturales para los jóvenes.

Dado que la inseguridad pública es un problema denominado como perverso pues carece de una formulación definitiva, para determinar cuando se ha encontrado una solución en realidad.

Puesto que el problema de inseguridad con tantas alternativas presentadas tiene que conjugarse si es que se quiere obtener resultados favorables.

Cabe recordar que la categoría de problemas perversos, es una metáfora para recordar las limitaciones de la sociedad, ya que los problemas que enfrenta el mundo social son perversos sin embargo al ocuparnos de este se tiene que hacer dócil o limitarlo para lo cual debe contar con administradores públicos capacitados con la aplicación de análisis e instrumentar reglas para que los problemas perversos sean susceptibles de resolverse.

El ciudadano actualmente tiene que ser mas participativo, ya que la complejidad y certidumbre en la que vive la sociedad debe haber una corresponsabilidad con los organismos públicos para lo cual se debe fomentar la cultura de la participación

ciudadana que actualmente no es sólida; sin embargo esta es una alternativa de solución de todos los elementos fundamentales para la solución del problema de inseguridad pública.

Por su parte los organismos encargados de la inseguridad pública deben dimensionar sus acciones ante la gran responsabilidad a la que se enfrentan, además deben buscar el cambio a través de la reforma del estado y el instrumento que le proporcionan las ciencias sociales con la tecnología de políticas públicas.

Como conclusión de esta investigación consideramos que el fomentar la cultura de la participación ciudadana es una alternativa para la solución del problema y debe ser apoyada por los afectados y los organismos de participación deben de auxiliar al ciudadano con lo cual comprobamos nuestra hipótesis al afirma lo siguiente.

El solucionar el problema a través de las políticas públicas presentar un eje en materia de seguridad a través de un análisis integral de la política pública, por otra parte cabe recordar que esta disciplina es basta por eso podemos decir a manera de conclusión cumple con el enfoque y es preciso mencionar que esta investigación tiene varios elementos necesarios para continuar un análisis mas amplio tales como: jurídicos, económicos, operacionales y otros de índole social.

En resumen podemos señalar que el terminó de las políticas públicas es considerado como un como megamétodo que se ocupa de problemas públicos para la mejor toma de decisiones este termino hace referencia a tecnología de públicas de la cual los gobiernos actuales de deben valer para ofrecer al ciudadano programas de gobierno, con la finalidad de que el estado siga siendo el órgano rector de la sociedad.

BIBLIOGRAFIA

107-A

Bibliografía

- 1.-Aguilar Villanueva Luis Felipe. El Estudio de las Políticas Públicas. Edit. Miguel Angel Porrúa. México.1992.
- 2.-Aguilar Villanueva Luis Felipe .Implementación de las Políticas Públicas. Edit. Miguel Angel Porrúa. México.1992.
- 3.-Ashford, Nigel, Davies, Stephen. Diccionario del Pensamiento Político Conservador y liberal . Edit. Nueva Visión Buenos Aires, 1991.
- 4.-Bobbio Norberto Matucci. Nicola Diccionario de Política . Edit. Siglo XX1. Tomo 1 México. 1981.
- 5.-Bonninj,C.J.B.Principios de Administración Pública.Revista de Administración Pública. Edit.Especial .1983.
- 6.-Drucker,Peter F. Las nuevas realidades de México.Edit. Hermes 1º edición 1990.
- 7.-Duverger. Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional Colección Demos. Edit. Ariel. Barcelona.1970.
- 8.-Diccionario de la Real Academia. Madrid Espasa Calpe 1970.
- 9.-Diccionario de Política ,Gobierno y Administración Pública , Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C. Primera Edición, México.1977.
- 10.-Engels Federico. El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado. Edit. Progreso. Moscú.1985.
- 11.-Fishach. Oskarg. Teoría General del Estado Edit. General, México. 1968.
- 12.-Farah Guevara Maurice,Problemas Emergentes de la Ciudad de México.Introducción sobre Justicia y Seguridad Edit. UNAM 1997.
- 13.-Glosario para el proceso de Planeación. S.P.P. México. Edit. SSP. 1985.
- 14.-Guerrero Orozco Omar La administración pública del estado capitalista Edit. I.NA.P Mexico.1979.
- 15.-Guerrero Orozco Omar. El Estado y la Administración Pública en México. Edit. INAP.1989.
- 16.-Guerrero Orozco Omar. La Reforma del Estado, Colección Política y Administración. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.1992.

- 17.-González Tiburcio Enrique. Reforma del Estado Política Social. Edit. INAP. México 1993.
- 18.-Gómez Sandoval Fernando Teoría del estado Edit. Universidad Anáhuac .Escuela de Derecho México 1992.
- 19.-González Ruiz Samuel Seguridad Pública en México.Edit. UNAM. 1994.
- 20.-Jiménez Castro Wilburg. Administración Pública para el Desarrollo Integral. Edit. F.C.E. México.1975.
- 21.-Sánchez Juan José. Administración Pública y Reforma del Estado en México. Edit. INAP. Primera Edición Agosto 1998.
- 22.-Merino Mauricio. La Participación Ciudadana en la Democracia. Colcc. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Instituto Federal Electoral. México.1995.
- 23.-Méndez José Luis Elementos Teóricos para un análisis más integral de las políticas públicas. INAP. México 1993.
- 24.-Morata Francese, Política Pública y Relaciones Inter gubernamentales. Universidad de Barcelona.1990.
- 25.-Ruiz Sánchez Carlos. Manual para la Elaboración de Políticas Públicas. Edit. Plaza y Valdéz
- 26.-R.Garzaro. Diccionario de Política.Salamanca.1977.
- 27.-Serra Rojas Andrés Teoría del Estado. Edit.. Porrúa, México.1990.
- Hemerografía
- Cardozo Brum Myriam. La Evaluación de la Política Pública.en revista de Administración Pública. México.1993.
- Goodnow Frank,Política y Administración :funciones primarias del Estado.Revista de Administración Pública(RAP) 25 aniversario INAP., México, 1980.
- González Felipe. El paradigma .en Revista Nexos. México.2002.
- Periódico Reforma.5 de diciembre de 2000, portada principal.
- Periódico la Jornada.15 de Septiembre 2002.
- Uvalle Berrones.Las Políticas Públicas.testimonio de gobierno ilustrado y democrático.en revista No.35 del IAPEM.1987.

Uvalle Berrones Ricardo. Estado Gobierno y Políticas. Diploma Nacional en Políticas Públicas y Gobierno Local. México. 1996. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

Uvalle Berrones Ricardo Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal .Edit. IAPEM México, 1993.

Documentos Oficiales

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 Poder Ejecutivo Federal México

Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006.

Programa de Seguridad Pública 2000-2006

Bando Informativo del Distrito Federal

Otros Documentos

IV Congreso Internacional del CLAD, sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires Argentina. 2001.

Apuntes de Seminario de Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno maestro Juan Montes de Oca (en trámite de publicación)

Correo electrónico

<http://www.memoria.com.mx/134/Pérez>. consultado 03/01/03

<http://w.w.w.provecino.org.mx/segu.htm>. consultado 03/01/03