



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

“EL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA Y LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES COMO COMPLEMENTO EN SU COORDINACIÓN”

TESIS

PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(ESPECIALIDAD ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

PRESENTA

ERICK ADÁN ARROYO CORTÉS

ASESOR: DR. RAMIRO CARRILLO LANDEROS



CIUDAD UNIVERSITARIA. MÉXICO. D.F. .2011



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.

Agradecimientos

*“Hay hombres que luchan un día y son buenos.
Hay otros que luchan un año y son mejores.
Hay quienes luchan muchos años y son muy
buenos. Pero hay los que luchan toda la vida:
esos son los imprescindibles”.*

Bertolt Brecht

A Dios por darme las fuerzas y esperanzas suficientes para continuar luchando por cada uno de mis sueños y anhelos.

A la Universidad Nacional Autónoma de México y a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales por formarme como profesionista, por permitirme el privilegio de haber conformado parte de una gran institución, pero sobre todo, por llevar el orgullo de haber sido parte de una de las mejores universidades del mundo.

A mi padre por la comprensión, el cariño y a su eterno apoyo que me motivo a lograr miles de cosas a través de mi camino, quien me demostró que en la vida no existen imposibles, que todo se logra cuando uno se esfuerza por ello.

A mis hermanos (Rogelio, Noé, Jonathan) que siempre supieron como hacerme sonreír, quienes ideaban nuevas bromas para pasar un momento agradable, pero sobre todo, quienes iluminan y dibujan una mueca de felicidad en cada sendero por el que voy, ya que estaremos unidos en todo momento que nos necesitemos.

A mi amada familia (mis abuelos, mis tíos, mis primos) que han demostrado un apoyo incondicional cuando nos hemos necesitado, a el gran cariño que nos dan, a las palabras que sabiamente nos comparten, a esas experiencias que

vivieron y los sacrificios que han hecho, por todo y muchas cosas más agradezco que mi familia sean ustedes.

A mis amigos (Dexibez, Luís, Freddy, Enrique, José de Jesús, Carlos, Luís E., Jorge, Edgar, Aldo) que compartimos muchos momentos buenos y malos, vivimos grandes cosas y formaron parte de mi vida, con quien compartí experiencias y llegue a ser confidente en ocasiones, gracias.

Al Dr. Ramiro Carrillo Landeros que apoyo mi trabajo de manera incondicional y profesional, a quien respeto como profesor y ser humano, contribuyendo de manera excepcional en la culminación de mi proyecto.

Finalmente reitero mis agradecimientos y admiración a mi gran mentor, a un hombre excepcional que guío mi camino de manera profesional, que demostró su incondicional cariño hacia mi persona, que tal vez no fui su alumno más destacado, puntual o sobresaliente, que en ocasiones me comportaba soberbio en el transcurso de mi educación, a quien lleva el grado de mas honores, pero el más difícil de alcanzar, el ser padre, que siempre me enseñó que los frutos del éxito se logran por medio de esfuerzo y sacrificio, quien me dio el mejor ejemplo de ser un hombre, y quien incondicionalmente nos ha dado siempre su amor.

“El amor es sufrido, es benigno; el amor no tiene envidia, el amor no es jactancioso, no se envanece; no hace nada indebido, no busca lo suyo, no se irrita, no guarda rencor; no se goza de la injusticia, mas se goza de la verdad. Todo lo sufre, todo lo cree, todo lo espera, todo lo soporta. “

I Corintios 13, Ver 4:5:6:7

ÌNDICE

“El Sistema Nacional de Seguridad Pública y las relaciones intergubernamentales como complemento en su coordinación”

Introducción.....	6
Capítulo 1 Marco Teórico.....	10
1.1 Estado.....	10
1.2 Gobierno.....	13
1.3 Administración Pública.....	15
1.4 Relaciones Intergubernamentales.....	18
1.5 Seguridad Pública.....	22
1.6 Sistema Nacional de Seguridad Pública.....	28
Capítulo 2 Entorno al combate en materia de inseguridad.....	31
2.1 Seguridad Nacional.....	31
2.2 Seguridad Pública.....	34
2.3 Entorno económico, político y social.....	37
2.4 Distribución del ingreso.....	46
2.5 Coordinación en el Sistema Nacional de Seguridad Pública.....	50
Capítulo 3 Efectos institucionales y de gobierno.....	59
3.1 Escenario de la inseguridad.....	59
3.2 Crimen organizado.....	62
3.3 Situación social como elemento de inestabilidad institucional.....	65
3.4 Ineficiencia administrativa.....	69
3.5 Factor humano como instrumento esencial.....	75

Capítulo 4 Las relaciones intergubernamentales como complemento para la coordinación.....	81
4.1 Administración de las RIG.....	81
4.2 Alternativas que proponen las relaciones intergubernamentales.....	84
4.3 Convenios institucionales.....	88
4.4 Las RIG como una herramienta complementaria.....	92
4.5 Congruencia en la coordinación.....	96
4.6 Aplicación.....	100
Conclusiones.....	104
Anexo.....	109
Bibliografía.....	110

INTRODUCCIÓN

La investigación realizada se originó con la idea de buscar un complemento que reforzara la coordinación entre las instancias encargadas de la seguridad pública, principalmente en el análisis del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) en materia de coordinación con otras instancias, ya que la comunicación y el intercambio de información dentro de las instituciones llegan a ser imprescindibles para el cumplimiento de objetivos y metas a favor del bien común.

El objetivo de la administración pública es dotar procedimientos que ofrezcan alternativas en la solución de problemas, es una herramienta fundamental y esencial para los gobiernos, sus conocimientos multidisciplinarios se complementan con otras disciplinas lo que le da un campo de acción extenso, toma en cuenta aquellos elementos que pueden servir para fortalecer los organismos públicos. El combate a la inseguridad es un objetivo institucional, debe erradicarse a través de mecanismos orientados a la creación de convenios y redes de coordinación con el fin de fomentar la cooperación entre los órdenes de gobierno.

La propuesta de utilizar las relaciones intergubernamentales (RIG) tiene como objetivo fomentar la comunicación institucional en los organismos públicos encomendados al combate de la inseguridad, la creación del SNSP tiene como fin ser la base en el trabajo coordinado de todo el territorio nacional, orientado a reducir la inseguridad con sus respectivas competencias, constituye un elemento importante para entender el quehacer político, económico y social, por consiguiente ayudar a mejorar la administración pública de los gobiernos, bajo la premisa de herramienta de apoyo para la coordinación y gestión pública eficiente

Se encuentran obstáculos en la aplicación de las estrategias cuando el conflicto se centra en la coordinación, es decir, falta de comunicación y cooperación

INTRODUCCIÓN

entre los actores involucrados, que tiene repercusiones en el trabajo, principalmente en la sociedad que es quien percibe la toma de decisiones. Son de suma importancia las relaciones intergubernamentales para reforzar el SNSP, por medio de compromisos, convenios, homologación de funciones y normas que regulen la formación, promoción, evaluación de las instituciones, asignación y distribución de recursos, infraestructura e intercambio de información, con el propósito de reducir la delincuencia.

Los elementos de cada capítulo conforman lo que se pretenden exponer de manera explícita en cada uno de ellos, la primera parte está compuesta por un marco teórico, la segunda es un diagnóstico de la situación del entorno, la tercera es el pronóstico de lo que sucederá a corto, mediano y largo plazo dentro de las instituciones públicas y los elementos que la constituyen, finalmente en la cuarta parte es el marco propositivo basado en las relaciones intergubernamentales y las ventajas que pueden lograr en el marco de las instituciones de seguridad pública. Tiene como finalidad la confirmación de las siguientes hipótesis:

- a) La capacidad de los gobiernos en el ejercicio de la administración se vuelve complejo y flexible, las relaciones intergubernamentales ofrece una alternativa dando mayor coherencia en la coordinación y realización de convenios entre los diferentes organismos encargados de la seguridad pública permitiendo que haya mayor comunicación y sirvan como herramienta para tener mayor eficacia y eficiencia en contra de la delincuencia.
- b) Las relaciones intergubernamentales buscan reforzar la coordinación, desarrollar y promover los mecanismos adecuados de vinculación que permitan concertar con los diferentes órdenes de gobierno la celebración de convenios.
- c) La coordinación establece que el trabajo en equipo de las instituciones y los servidores públicos fomente redes de acción conjunta entre las entidades y los

INTRODUCCIÓN

servidores públicos, considerando al factor humano como elemento esencial en el logro de objetivos.

En el primer capítulo se encuentran conceptos que sirven de apoyo en el desarrollo del trabajo; se analizan conceptos de Estado, gobierno, administración pública, seguridad pública entre otros, se destaca la necesidad de establecer programas por medio de mecanismos de cooperación y coordinación entre los diferentes actores involucrados, se busca el fortalecimiento de las atribuciones en materia que persiguen los fines y objetivos de salvaguardar los intereses de la sociedad, ya que ellos instrumentan las decisiones.

El segundo apartado da un diagnóstico de la situación en materia de inseguridad, se describen una serie de elementos en los cuales se pueden identificar las deficiencias institucionales y de gobierno a causa de la toma de decisiones que se adoptaron, se hace un análisis de la coordinación y el impacto en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, y de factores que inciden en el crecimiento de la delincuencia.

El tercer capítulo muestran los efectos institucionales y de gobierno, esto es, las probables consecuencias que se pueden presentar a causa de un deficiente trabajo institucional y administrativo, el aumento en la inseguridad es resultado de la ineficacia y deficiencia de los servidores públicos recayendo en la toma de decisiones y de los efectos que tienen dentro de la administración pública, por consiguiente aumenta la desconfianza institucional y decepción social.

En el cuarto capítulo se realiza la propuesta fundamentando en las relaciones intergubernamentales; se reitera que lo propuesto consiste en complementar y reforzar lo que ya se encuentra constituido, es fortalecer la situación desfavorable en la que se encuentran las instituciones, fomentar la cooperación y coordinación que busque el desarrollo eficiente del sistema de seguridad por

INTRODUCCIÓN

medio de innovaciones administrativas en las instituciones y organismos públicos, se busca obtener congruencia entre los órdenes de gobierno involucrados.

El principal objetivo de la Licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública, con especialidad en Administración Pública es dotar al egresado de procedimientos que ayuden a identificar factores que alteran el funcionamiento de la administración; así como, ser propuesta y solución en el ámbito público ya que la toma de decisiones adecuada depende de profesionales capacitados. La formación académica que se adquiere en la carrera aporta al alumno las herramientas necesarias en su formación teórica, y su aplicación a través de la prestación del servicio social y prácticas profesionales, realizando diferentes actividades en instituciones públicas introduciendo al alumno en el campo laboral y otorgando un panorama específico del sector público complementando la formación profesional de la carrera.

Por último se incluyen las conclusiones de la investigación en las cuales se manifiesta la confirmación de las hipótesis formuladas y se realiza una síntesis de las aportaciones propuestas para complementar las acciones encaminadas por el sistema con el fin de dar mayor congruencia y eficiencia a su trabajo con el objetivo de contar con mejores herramientas que garanticen el logro de objetivos en pro del bien común.

MARCO TEORICO

1.1 Estado

A partir de la edad media y del siglo de la ilustración se dio un auge del pensamiento, aunque existe antecedentes más antiguos de la organización social, la figura de Estado se ha tratado de explicar a través de diferentes pensamientos ideológicos, que se desarrollaron explicando al ente que regula las garantías individuales dentro de una sociedad políticamente organizada, que precedieron a la concepción del Estado como regulador de la sociedad.

La delegación de parte de la autonomía y soberanía social es cedida a un ente que salvaguarda los intereses y bienestar social, por medio, de leyes escritas que imponen un marco de obligaciones y regulaciones. El Estado es pacto jurídico, político y social que se caracteriza por tener una forma de gobierno, población y territorio determinado, el cual se regula por normas y leyes establecidas en una Constitución. Está ordenado jerárquicamente en un sistema donde se elige a un representante que gobierna por medio de los establecimientos jurídicos que se regulan en las leyes y la administración de las instituciones públicas.

“El término Estado sustituyó paulatinamente, los términos tradicionales con los que había sido designada hasta entonces la máxima organización de un grupo de individuos sobre un territorio en virtud de un poder de mando: civitas que traducía el griego πόλις, y res publica (cosa pública), con lo que los romanos designaban al conjunto de instituciones políticas de Roma”.¹

Para Hobbes el Estado es un contrato o pacto donde el pueblo cede todos sus poderes a una persona que los gobierne. El contrato se establece cuando el pueblo constituye una sociedad política organizada para crear un Estado o imponer orden y paz en su territorio. La consecuencia de la conformación de este contrato era que el gobernante tendría poderes ilimitados, lo cual causaría una forma de gobierno totalitaria sin importar si son bien gobernados o no, ya que

¹ Bobbio, Norberto; “Estado, Gobierno y Sociedad, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, pp. 86, 87.

MARCO TEORICO

buscaban ser rescatados de su estado natural, al transcurrir las generaciones de la sociedad se consideraría aceptado el contrato al no abandonarlo.

Locke concibió el Estado como fundado mediante un contrato, pero en su visión el gobernante era una de las partes. El pueblo le obedecería esperando que no sólo mantuviera la paz interna sino la propiedad y las leyes del país. Si el gobernante no cumplía con sus deberes, sus súbditos no tendrán más la obligación de obedecerlo. Podrían deponerlo legítimamente y hacer un nuevo contrato con otro gobernante que prometiera cumplir su parte del contrato como condición para mantenerse en el poder. Tal contrato obligatorio para el gobernante o el gobierno., es en efecto una constitución, una ley fundamental que establecen los poderes y límites del gobierno al igual que los derechos y deberes de los ciudadanos, y prescribe las clases de leyes que puedan promulgarse, por quien o mediante qué procedimientos.²

El conceptualizar al Estado es abordar numerosas definiciones, por lo que sólo se retomarán las concernientes a las obligaciones con la sociedad, el marco jurídico es el regulador de todas las actividades de la sociedad, garantizando sus derechos y obligaciones; sin embargo, es una forma de autoridad en la cual se deposita un grado de libertad para dirigir el objetivo que persigue en común la sociedad políticamente organizada, por medio del contrato social, las relaciones que se dan entre los individuos que establecen el intercambio de productos por medio de la oferta y demanda de ellos, y salvaguardar los intereses comunes, emana de los hombres el ente estatal los regula y organiza.

Ernest Gellner menciona que es la especialización y concentración del mantenimiento del orden, es aquella institución o conjunto de instituciones específicamente relacionadas con la conservación del orden. El Estado existe allí donde agentes especializados en su conservación, como la policía o los

² W. Deutsch Karl, "Política y Gobierno", México-Madrid-Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1998 pp. 95,96

MARCO TEORICO

tribunales, se han separado del resto de la vida social.³ La concepción de Weber “*el uso legitimo de la violencia*” se entiende como todos los medios que se tienen jurídica o legalmente para mantener el orden y la paz, ya que se deben establecer controles dentro de él sin sobrepasar la Constitución que es la que se encarga de regular el quehacer de la sociedad.

“La acción del Estado es el primer elemento fundamental que tiene lugar mediante los órganos estatales y constituye, por tanto, la vida propiamente exterior del Estado, es lo que llamamos administración”⁴ las obligaciones pueden ser diversas dentro de la actividad económica y social dentro de las fuerzas productivas, aumentando el capital e incidiendo en el progreso social y dentro del cuerpo estatal. Andrés Serra Rojas menciona que “aparece como la totalidad del orden jurídico sobre un territorio determinado en la unidad de todos sus poderes y como titular del derecho de soberanía. Por lo que el Estado puede concebirse como una persona jurídica titular de derechos y obligaciones de acción interna y de acción internacional”.⁵

Bajo el concepto de que debe existir una organización y fuerza dentro de este ente que asegura la seguridad y bienestar, tanto al interior y exterior, como máxima autoridad, principal forma jurídica, social, política y económica que ostenta su fortaleza en el desarrollo adecuado de la sociedad y la persecución del bien común, es la entidad que regula e imparte leyes y está obligada a mantener el orden y la paz, dando cumplimiento a los objetivos por los cual se creó. Locke se refiere a ello como contrato social, donde la sociedad se organiza para establecer una estructura de poder en la cual el pueblo va ser representado por un gobernante, y sobre un ordenamiento jurídico donde se estipulan los derechos y obligaciones de la sociedad pero también la regulación que sirve de contrapeso hacia los gobernantes.

³ Camou Antonio; “Estudio Preliminar”, México, FLACSO-IISUNAM, 2001 p. 28.

⁴ Guerrero Orozco, Omar, “El Estado y la Administración Pública en México”, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989, p. 42.

⁵ Gilberto Giménez, “Poder, Estado y Discurso”, México, UNAM 1981, p. 36.

MARCO TEORICO

En el caso del Estado mexicano la Constitución Política hace referencia en su artículo 40...”Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación...”

El termino democracia aparece por primera vez con Herodoto y significa poder (*kratos*) del pueblo (*demos*). Para Sartori⁶ se distinguen tres aspectos; en primer lugar, la democracia es un principio de legitimidad; en segundo lugar, es un problema político llamado a resolver de ejercicio (no únicamente de titularidad) del poder; y finalmente la democracia es un ideal. Bajo el esquema de que los individuos mantienen y procuran para sí mismos la soberanía que les da la libertad con el fin de construir y dar fuerza al Estado, promueven como una de sus obligaciones primordiales la seguridad hacia el exterior y consecuentemente seguridad hacia el interior, ya que es la figura jurídica, política y social; debe existir un ente regulador que aplique las leyes e imparta justicia de forma equitativa, sin embargo; cuando las disposiciones no son acatados por uno o varios individuos, se ejerce la fuerza pública con el fin de mantener un equilibrio social y cumplir con uno de los principales objetivos que es el bienestar colectivo.

1.2 Gobierno

En la época antigua encontramos las formas de gobierno como: *monarquía*, *aristocracia* y *la república*, y sus formas contrarias o que se deformaban, la *tiranía* contraria a la monarquía, la *oligarquía* a la aristocracia y la democracia a la *timocracia* y se caracterizaban por la clase de gobernante o autoridad que prevalezca, la manera en que conforme su autoridad política, y a la vida que tengan los pueblos.

Debe existir un medio de comunicación entre el Estado y la sociedad, que desempeñe el bienestar común de ambos, el gobierno es un elemento constitutivo

⁶ Sartori, Giovanni, “Elementos de la teoría política”, Madrid, Alianza Editorial, 2005, p. 29.

MARCO TEORICO

del Estado, no importa las características del tipo de gobierno siempre y cuando cumplan con los fines estatales. El gobierno se relaciona tanto con el antiguo arte de la dirección y autodirección; cualquiera que dirija los asuntos de un país debe saber cómo permanecer en el control, cuál es la naturaleza básica y el estado actual u organización que está controlando, cuáles son los límites y oportunidades existentes en el medio al que debe enfrentarse y cuáles los resultados que desea obtener.⁷

Los gobiernos se encuentran compuestos por tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que mantienen un equilibrio o contrapeso adecuado entre ellos, cada uno se encarga de realizar determinadas funciones que hacen trabajar adecuadamente al Estado, con el objetivo de lograr el bien común, obteniéndolo por medio de las múltiples redes con las cuales cuenta.

Gobernar es una actividad extremadamente contingente en relación con la gobernabilidad de las sociedades que están involucradas, y mientras más disciplinada, confiable y organizada es una sociedad, entonces mayor es la posibilidad de lograr una gobernanza efectiva.⁸ Mientras más organizado se encuentre un Estado y mayor coordinación exista entre los poderes se, crearán redes adecuadas de respuesta para atender las necesidades sociales e institucionales del Estado.

Un gobierno es una maquinaria organizada para la elaboración y ejecución de decisiones políticas y para la imposición de las leyes y reglas estatales.⁹ Es importante que la organización del gobierno esté relacionada y tenga un equilibrio entre el poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, este último se encarga de hacer valer y respetar las leyes que rigen una sociedad y permite la convivencia por medio de las diferentes instituciones estatales y publicas que se encargan de hacer respetar la ley.

⁷ Gilberto Giménez, Op. Cit, pp. 20,21.

⁸ Peters, B. Guy, "La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia adentro?", Revista del CLAD Reforma y Democracia No. 27 (Oct. 2003) Caracas.

⁹ W. Deutsch Karl, Op cit, p. 120.

MARCO TEORICO

La vida sin gobierno sería tan intolerable que la gente se sometería tarde o temprano a un grupo en busca del poder, y sea un buen mediador, lo suficiente para evitar que se ataquen unos a otros y capaz de mantener la paz y la seguridad entre ellos. Todo gobernante que tenga poder para lograr lo anterior será legítimo y merecerá ser obedecido, mientras sea suficientemente fuerte para imponer la paz entre sus súbditos. No importa cuán injusto o inmoral pueda ser su gobierno por otras razones, siempre será preferible a los horrores del estado natural.¹⁰

1.3 Administración Pública

Woodrow Wilson menciona que la Administración Pública es entendida como *el Gobierno en acción*, es la interacción entre las instituciones públicas que se encargan de dar una respuesta a las demandas sociales y a sus necesidades, es el ente intermediario entre ellas y el gobierno. La administración es lo que realiza el gobierno para atender las necesidades sociales, es “una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas”¹¹

Es el contenido esencial de la actividad correspondiente al Poder Ejecutivo, y se refiere a las actividades de gestión, que el titular de la misma desempeña sobre los bienes del Estado para suministrarlos de forma inmediata y permanente, a la satisfacción de las necesidades públicas y lograr con ello el bien general; dicha atribución tiende a la realización de un servicio público, y se somete al marco jurídico especializado que norma su ejercicio y se concretiza mediante la emisión y realización del contenido de actos administrativos emitidos *exprofeso*.¹²

La mayor parte de los servicios administrativos del gobierno o de la vida económica están organizados como jerarquías o cadena de mando. En tales

¹⁰ Ídem., pp. 93, 94.

¹¹ Guerrero Orozco, Omar, Op. cit, p. 42.

¹² www.tuobra.unam.mx

MARCO TEORICO

pirámides o cadenas, pocos dan órdenes a un gran número de subordinados, que a su vez dan órdenes más detalladas a cantidades aún mayores de sus subordinados, y así sucesivamente a lo largo de la línea.¹³ Para afrontar problemas, el ejecutivo recibe la ayuda de personal profesional técnico, con especialistas en diversos temas sustanciales, tales como transporte, finanzas, seguridad, etc.

La administración pública se encarga de la planeación, organización, integración, dirección y control de las instituciones públicas, de los recursos financieros, tecnológicos, materiales para lograr el desarrollo de la nación, la tarea del gobierno es enorme y compleja exige cada vez más formas especializadas de administración que se complementa con otras disciplinas para solucionar problemas, por lo cual la administración pública tiene un enorme campo interdisciplinario, transdisciplinario y multidisciplinario de acción.

Bonnin explicaba que "la administración es una consecuencia natural del estado social, como éste lo es de la sociabilidad natural del hombre; su naturaleza es un resultado de la comunidad, pues desde el momento en que existe el pacto social, hay administración; así es, que siempre encontramos la naturaleza, hasta en el despotismo. Es pues evidente que la administración no toma su principio en convenios humanos, sino que es un fenómeno procedente de la existencia misma de la sociedad, sin que los convenios o leyes sirvan más que para organizarla, es decir, para determinar su modo de existir, pues su existencia procede de los mismos principios que de la sociedad". Tal es la razón por la cual el orden jurídico no instituye a la sociedad ni a la administración pública, sino solamente establece a su organización. Debido a que la administración pública debe su vida al proceso social, dichas leyes únicamente le dan su impulso vital en determinada dirección.¹⁴

¹³ W. Deutsch Karl, Op. cit , p. 223

¹⁴Guerrero Omar, "Administración Pública" Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco y FLACSO-México. 2000, p. 7.

MARCO TEORICO

El objeto principal es la organización del Estado, donde Wilson señala correctamente que como ciencia práctica “el objeto de estudio administrativo es descubrir, primero, que puede hacer adecuadamente y exitosamente el gobierno, en segundo lugar cómo puede hacerlo con la máxima eficiencia y al mínimo costo posible, ya sea dinero o esfuerzo”¹⁵ Es el eje principal del poder ejecutivo para dar orden y organización a las instituciones, auxiliando al servidor público de diferentes técnicas para atender las demandas sociales y las necesidades que se presentan institucionalmente, dando eficacia y eficiencia a los objetivos establecidos para el bien colectivo.

La Administración Pública es una herramienta fundamental y esencial para los gobiernos, ya que a sus conocimientos multidisciplinarios y la relación de complemento que se obtienen con otras disciplinas le da un campo de acción extenso, se beneficia de la coordinación entre los diferentes niveles jerárquicos de servidores públicos y de las propuestas que surgen de la misma Administración Pública a favor del bien común. “Administrar es adecuar los medios a fines institucionales en el seno de una organización humana bajo restricciones de condicionamiento establecidas por un ordenamiento normativo que sirve de marco al ejercicio de la capacidad, tipificando la acción administrativa.”¹⁶

Desde la perspectiva de los partidos políticos, los particulares y la burocracia, se deben considerar aquellos elementos que se encuentran en la heterogeneidad, el conflicto y la diferenciación en los cuales los límites de poder ubicados entre los actores definan los alcances y límites de la cooperación y concertación, es decir, debe realizarse un distanciamiento entre las ideas de crisis gubernativa y del Estado como el actor del proceso social en momentos en los cuales se ha hecho evidente que “el gobierno es insuficiente para la gobernación de la sociedad. Para Aguilar la gobernanza es como un concepto poscrisis, que resume como el

¹⁵ Sánchez, González, José Juan, “La Administración Pública: su objeto y su estudio”, México; Plaza y Valdez Editores, 2001, p. 166.

¹⁶ Jiménez Nieto, Juan J., “Relaciones del Gobierno con las Empresas Públicas: directorio político y gerencia empresarial”, Revista de Administración Pública, Instituto Nacional de Administración Pública, No. 180, Septiembre/Diciembre, México, 2009, p. 518.

MARCO TEORICO

proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia fundamentales y coyunturales y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección”¹⁷

Sienta su base en una diversidad multidisciplinaria, que requiere el marco referencial de diferentes teorías y ciencias para analizar mejor su entorno, para Jiménez Nieto¹⁸ establece que la administración requiere de los conocimientos de otras disciplinas para complementar su estudio, refiriéndose a lo jurídico como conjunto de normas jurídicas de distinto nivel y rango, jerarquizadas entre sí, respetando la acción administrativa en cuanto adecuación de medios a fines, el contexto ético, normativo y positivo del poder político, o el examen de las conductas dentro y fuera de la Administración quedan; y el sistema económico como proceso de transformación de recursos en productos, como catalizador social en términos de "desarrollo", asumiendo la responsabilidad creciente en su política y en su administración.

1.4 Relaciones Intergubernamentales.

El ejercicio de la Administración Pública y la capacidad de los gobiernos para atender los problemas que se suscitan en la actualidad se vuelven más complejos y difíciles de resolver en el marco de sus facultades, las relaciones intergubernamentales contienen funciones muy importantes que complementan las actividades de administración, empero, han sido poco consideradas en la atención y solución de problemas.

Su utilización se dio a partir de los años treinta en los Estados Unidos con el objeto de superar la depresión económica, aumentando los subsidios y ayudas federales, “los Estados latinoamericanos han observado una variedad de estructuras centro-periféricas. Existen naciones desde las más descentralizadas y

¹⁷ Aguilar Villanueva, Luis F., “Gobernanza y gestión pública”, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, pp. 77, 90.

¹⁸ Jiménez Nieto, Juan J. Op. Cit, pp. 512, 513.

MARCO TEORICO

de estructura federal como Brasil hasta las más centralizadas y de tipo unitario como Perú o Bolivia, hay naciones que han estado en medio de la escala, con estructuras federales formales pero relaciones centro-periferia muy centralizadas como puede ser el caso de México”.¹⁹

Las relaciones intergubernamentales (RIG), se definen como los vínculos de coordinación, cooperación, apoyo mutuo e intercambio de acciones que se dan entre dos o más instancias de gobierno.²⁰ Constituyen un elemento importante para entender el quehacer político, económico y social, por consiguiente ayudar a mejorar la administración pública de los gobiernos, bajo la premisa de herramienta de apoyo para la coordinación y gestión pública eficiente.

“La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga a cada gobierno su propio ámbito de actuación y autoridad, en este sentido las RIG también se pueden concebir como mecanismos legales de colaboración acordada, pactada o convenida, por eso el camino imperativo es la negociación”.²¹ Lo que proporciona de mayor análisis administrativo, político y social, sobre los factores que influyen en su formulación, así como, los procesos de coordinación colaboración y cooperación entre los ámbitos de gobierno que intervienen en ella.

La recolección de datos o planeación adecuada de operativos en cuestión de seguridad en ocasiones no son muy eficientes por la falta de coordinación, el Sistema Nacional de Seguridad Publica creó un sistema de Coordinación el cual está conformado por la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública o sus equivalentes, Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario, Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal, Consejos Locales e Instancias Regionales,

¹⁹ Wrigth, Deil, “Para entender las Relaciones Intergubernamentales”, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 28.

²⁰ Pontifes Martínez Arturo, “Relaciones Intergubernamentales”; Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Num. 34-35 Mayo Diciembre, 1989, p. 43.

²¹ Hernández Díaz, Ana María, “Relaciones Intergubernamentales”, Espacios Públicos, México, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, vol. 9, No. 18, 2006, pp. 37, 38.

MARCO TEORICO

Secretariado Ejecutivo del Sistema y el Consejo Nacional de Seguridad Pública, que será la instancia superior de coordinación y definición de políticas públicas

El conformar relaciones intergubernamentales es una herramienta eficaz y con mayor coordinación en la resolución y planteamiento de los problemas que existen sobre inseguridad a nivel Federal, Estatal y municipal. Para Pontifes Martínez Arturo²², las relaciones intergubernamentales tienen tres tipos de naturaleza que son:

- *Naturaleza Técnica*: las relaciones intergubernamentales son fórmulas de gestión destinadas a conseguir unidad, congruencia y compatibilización simplificada de acciones procedentes de distintos órdenes de gobierno en la consecución de un objetivo común.

- *Naturaleza Administrativa*: Se fundamentan en los principios de la coordinación administrativa gubernamental, forman parte de los procesos de gestión de políticas como medios de un esfuerzo o arreglo armonizado, cooperación, compatibilización y negociaciones contratadas, acordadas, pactadas, convenidas y/o concertadas.

- *Naturaleza jurídica*: Relaciones políticas y administrativas generadas en uso de las competencias de: coordinación, convocatoria, consulta, cooperación y concertación atribuidas a los distintos órdenes de gobierno, que devienen en un marco propio de derechos, obligaciones y acuerdos:

1. Las relaciones intergubernamentales hacen valer la personalidad jurídica de los gobiernos, no como objetos sino como agentes activos y consientes.
2. Las relaciones intergubernamentales, toman como parámetro la distribución de competencias pero la trascienden en fórmulas de gestión compartida.

²² Pontifes Martínez Arturo, Op. Cit., pp. 47,48, 49.

MARCO TEORICO

3. Los criterios de autonomía y soberanía de los estados, se transforman en otros de autonomía política circunscrita a la conducción de las grandes líneas de gobierno interior
 4. Los atributos de la autonomía se comparten y la gestión gubernamental se hace interdependiente.
 5. Las relaciones intergubernamentales devienen en fórmulas de acción formalizadas por actos jurídico-administrativos; convenios, acuerdos, contratos, concesiones, y otros actos de autoridad que tienen que ver con el consentimiento y compromisos de acciones compartidas entre ordenes de gobierno.
 6. Las relaciones intergubernamentales incorporan mecanismos de inducción y consenso social en programas gubernamentales, generando marcos híbridos de naturaleza jurídica y social.
- *Naturaleza Política:* relaciones de consenso político entre los distintos actores que constituyen los acuerdos, convenios y relaciones formales de coordinación, tomando en cuenta la distribución de competencias formales e informales para lograr la cooperación.

La necesidad de crear relaciones intergubernamentales permite que la coordinación y la acción entre los órdenes de gobierno sean adecuados y tengan una mayor eficacia y eficiencia, como herramienta y relación entre los Estados, municipios y la Federación misma sea más óptima en el combate a la delincuencia. Además crean redes entre las instituciones públicas, como elemento complementario que apoya la toma de decisiones, considerando la cooperación entre los diferentes estratos de gobierno, los flujos de información, el fortalecimiento de la coordinación que son los medios que inciden en programas y políticas de gobierno.

MARCO TEORICO

Se busca complementar con nuevas propuestas la toma de decisiones de los actores involucrados en la aplicación de programas, políticas y proyectos que han sido de mínima trascendencia a causa de la ineficiencia de los servidores públicos, de una mala instrumentación administrativa. El éxito del actuar gubernamental es determinado por el factor humano, actor esencial en el desarrollo y planeación del ente estatal, “tanto las relaciones humanas como las actitudes de participación o los grados de compromiso, son variables también condicionantes en el proceso de su realización, en la medida en que las actividades administrativas o prestación de servicios, se diseñen bajo esquemas intergubernamentales, hará gobiernos más eficientes y eficaces”.²³

Las relaciones intergubernamentales proporcionan mayores elementos para fortalecer la coordinación gubernamental. La información que se proporcione o fluye por medio de estas relaciones, gracias a su implementación es importante ya que pueden analizarse de manera más eficiente los programas, elementos y resultados que se producen.

Se busca aprovechar los recursos, reducción de costos, mejoramiento de los servicios y resolución de los problemas que surjan, que es el fin de la administración pública apoyada de diferentes técnicas, las RIG proporcionan relaciones más amplias entre la Federación, Estados y Municipios, creando combinaciones entre ellas con el fin de incrementar la mejora de servicios y la atención de las demandas, cumpliendo con sus objetivos y llegando al bien colectivo.

1.5 Seguridad Pública

Los artículos 18 y 21 de la Constitución Política Mexicana definen la seguridad pública como la encargada de mantener el orden social por medio de un marco

²³ Hernández Díaz, Ana María, Op. Cit., pp. 38, 39.

MARCO TEORICO

jurídico, en todo su territorio nacional comprendidos el Distrito Federal, los estados y los municipios con sus respectivas competencias en cuestión de prevención y persecución de delitos, imposición de sanciones administrativas, reinserción de los infractores a la sociedad, su fin primordial es salvaguardar la integridad y derechos de la sociedad, conservando siempre el orden y la paz.

La Federación, los Estados y el Distrito Federal podrán celebrar convenios para que los sentenciados por delitos del ámbito de su competencia extingan las penas en establecimientos penitenciarios dependientes de una jurisdicción diversa. El establecimiento de acuerdos y de una coordinación adecuada puede agilizar los procesos entre los diferentes órdenes de gobierno y que exista un mayor campo de acción en cuestión de seguridad y su coordinación con otras instituciones del mismo ramo. La Federación, los Estados y el Distrito Federal establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia que será aplicable a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales, la operación del sistema en cada orden de gobierno estará a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia.

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que la Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.

“Se creó la secretaría el 30 de noviembre del 2000, gracias a un acuerdo entre mandatarios, con un enfoque basado en la cultura democrática, como garantía del Estado de Derecho. Se concibió como órgano central del Poder Ejecutivo en la estrategia de prevención del delito y combate al crimen organizado, con

MARCO TEORICO

una visión nacional basada en la coordinación de esfuerzos de los tres órdenes de gobierno.”²⁴

La seguridad pública es una función primordial del Estado que garantiza el bienestar social, la prevención y protección de los derechos de los individuos, el fomento al desarrollo de la cultura cívica, así como, el castigo y persecución de las infracciones o el incumplimiento de la ley, el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que emanan de él consolidan los esfuerzos de las diversas instituciones que convergen en el SNSP para que, con base en sus facultades, orienten, coordinen y refuercen sus respectivas capacidades.

El Programa Nacional de Seguridad Pública, incorpora los principios y criterios que delinean los ejes diseñados para optimizar las acciones y resultados en el combate a la inseguridad. Esto presenta un instrumento que guíe la acción gubernamental, los objetivos y metas de la coordinación entre los distintos órdenes de gobierno, que generen las condiciones propicias para la recuperación de la confianza ciudadana, con base en el desempeño de las instituciones responsables de la seguridad pública.

La estructura orgánica de la secretaría está constituida por subsecretarías, direcciones y órganos administrativos desconcentrados (anexo 1) que tiene por objeto prevenir y combatir el delito, para garantizar la seguridad y tranquilidad de los ciudadanos, se busca lograr el bienestar social por medio de la protección de los derechos y bienes del individuo, obtener el desarrollo social de valores cívicos y culturales que creen una mayor conciencia social.

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la

²⁴ Secretaría de Seguridad Pública, “Estado y Seguridad Pública”, México, Fondo de Cultura Económica 2005, pp. 51.

MARCO TEORICO

seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas²⁵:

a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública sin ser debidamente certificado y registrado en el sistema.

c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.

d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.

e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.

La ley Orgánica de la Administración Pública Federal²⁶ en su artículo 30 bis establece los asuntos que corresponden a la Secretaría de Seguridad Pública como son el desarrollar las políticas de seguridad pública y proponer la política criminal en el ámbito federal, que comprenda las normas, instrumentos y acciones

²⁵ Diario Oficial de la Federación 02/01/2009, Ley General que establece las Bases de Coordinación en el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

²⁶ Diario Oficial de la Federación 13/03/2002, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

MARCO TEORICO

para prevenir de manera eficaz la comisión de delitos. Entre sus principales atribuciones se encuentran las siguientes:

- Proponer al Ejecutivo Federal las medidas que garanticen la congruencia de la política criminal entre las dependencias de la administración pública federal.
- Proponer en el seno del Consejo Nacional de Seguridad Pública, políticas, acciones y estrategias de coordinación en materia de prevención del delito y política criminal para todo el territorio nacional.
- Organizar, dirigir y administrar un servicio para la atención a las víctimas del delito y celebrar acuerdos de colaboración con otras instituciones del sector público y privado para el mejor cumplimiento de esta atribución.
- Celebrar convenios de colaboración, en el ámbito de su competencia y en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con otras autoridades federales, estatales, municipales y del Distrito Federal, así como establecer acuerdos de colaboración con instituciones similares, en los términos de los tratados internacionales, conforme a la legislación.
- Promover la celebración de convenios entre las autoridades federales, y de éstas, con aquéllas estatales, municipales y del Distrito Federal competentes, en aras de lograr la efectiva coordinación y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el combate a la delincuencia.

En el reglamento interno de la Secretaría de Seguridad Pública se encuentran las atribuciones que le corresponden respecto a salvaguardar la integridad y derechos de las personas; auxiliar a la Procuraduría General de la República en materia de persecución de los delitos y a los Poderes de la Unión en términos de las disposiciones aplicables; investigar para prevenir los delitos federales; desarrollar la política de seguridad pública del Poder Ejecutivo Federal y proponer su política criminal; administrar el sistema penitenciario federal, y lo relativo al tratamiento de

MARCO TEORICO

menores infractores, y las encomendadas por la ley Orgánica de la Administración Pública Federal y otras leyes, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

La dependencia cuenta con las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados, de las que se auxilia el secretario para cumplir con las siguientes facultades:

- Definir las políticas de seguridad pública en el ámbito federal que comprendan los objetivos, estrategias y acciones.
- Someter a consideración del Presidente, las medidas que garanticen la congruencia de la política criminal entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- Expedir los acuerdos, manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público y demás disposiciones normativas internas, en el ámbito de su competencia, que considere necesarias para cumplir con los fines de la Dependencia y, en su caso, ordenar su publicación.
- Proponer al Presidente la expedición, modificación, abrogación o derogación de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, órdenes y demás disposiciones relativas a la seguridad pública federal de conformidad a los procedimientos previstos en la normatividad aplicable.
- Proponer ante las instancias competentes la normatividad tipo, que permita homogenizar los esquemas operativos y funcionales de los cuerpos de seguridad pública a nivel nacional.

MARCO TEORICO

- Proponer a las instancias competentes los instrumentos necesarios que permitan la coordinación para la vigilancia y protección de las Instalaciones Estratégicas.

La función de la seguridad pública era considerada de manera independiente en cada región del país, de acuerdo con las atribuciones y responsabilidades establecidas en las constituciones locales, sin embargo, con el establecimiento de nuevos programas, se busca el fortalecimiento de las atribuciones en materia que persiguen los fines y objetivos de salvaguardar los intereses de la sociedad, ya que el adecuado desarrollo bajo un estado de derecho garantizando el fortalecimiento estatal.

1.6 Sistema Nacional de Seguridad Pública.

La base fundamental del SNSP es el artículo 21 constitucional donde emanar los principales objetivos del Sistema Nacional de Seguridad Pública; la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución.

El Sistema Nacional de Seguridad Pública tiene por objeto la organización y funcionamiento adecuado de la coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios.

Una vez elaborado el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, la primera acción del Ejecutivo Federal fue reforzar el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), instancia que coordina las acciones de seguridad pública de los tres niveles de gobierno y dependencias federales. Las tareas del SNSP se organizaron a través de ejes o líneas de trabajo fundamentales que se aplican mediante acciones concretas: formación y profesionalización, tecnología,

MARCO TEORICO

infraestructura penitenciaria, presupuesto, sistema nacional de información, equipamiento para la seguridad pública, red nacional de telecomunicaciones, instancias de coordinación, combate al narcotráfico, seguimiento y evaluación, participación de la comunidad, operativos conjuntos y registro vehicular.

Para fortalecer el SNSP se dio una instancia al Poder Ejecutivo para dar cause a los objetivos prioritarios en materia de seguridad; sin embargo para tener una mayor relación y coordinación entre las instituciones encargadas de la seguridad pública deben de establecer relaciones o acuerdos intergubernamentales que les permita tener una mayor coordinación y crea redes eficientes entre los diferentes órdenes de gobierno para combatir eficientemente los problemas de inseguridad.

La Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y con el complemento que dan las relaciones intergubernamentales en cuestión de su naturaleza jurídica, pueden servir para complementar las necesidades que demanda la sociedad constantemente en el ramo de seguridad así como dar una herramienta más adecuada para resolver los problemas que se producen a nivel federal, estatal, municipal para que exista una coordinación entre los niveles de gobierno adecuada a las necesidades que se presentan en la actualidad y fortalecer los ejes que se establecen en el sistema.

Propósitos fundamentales del SNSP²⁷:

- Establecer una política nacional de seguridad pública.
- Fortalecer al Estado mexicano en el ámbito de seguridad pública.
- Coordinar a todas las instituciones de seguridad pública de la Federación, estados y municipios con pleno respeto a su ámbito de competencia.

²⁷ Diario Oficial de la Federación 02/01/2009.

MARCO TEORICO

- Suministrar, intercambiar y sistematizar la información sobre seguridad pública y sus tecnologías asociadas.
- Establecer un nuevo concepto de seguridad pública que comprenda la prevención del delito, la procuración e impartición de justicia y la readaptación social.
- Valorizar y dignificar a las corporaciones de seguridad pública para que éstas formen a su personal bajo los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.
- Establecer los elementos para proporcionar la participación de la comunidad en la planeación de políticas y medidas concretas para mejorar los servicios de seguridad pública.

El conjunto de instancias que constituyen el SNSP son instrumentos y mecanismos de coordinación que promueven programas, políticas, y acciones de seguridad pública, con el fin de impulsar y desarrollar la custodia de los intereses sociales e institucionales para lograr una red nacional de coordinación que erradique la inseguridad.

2.1 Seguridad Nacional

El Estado se encarga de determinar las decisiones institucionales y organizacionales, por medio de los gobernantes, los cuales impactan dentro de la sociedad estableciendo fines en común, identificados por medio de valores, la cultura, y el resguardo de los derechos, dando a las instituciones legitimidad dentro de los gobiernos.

“La primera y más elemental expresión de la institución política es procurarse un sistema de seguridad nacional basado en la creación de un ejército”²⁸, que preserven y defiendan los intereses nacionales, que se encuentran plasmados en una carta suprema que es la Constitución y contienen los objetivos nacionales, otorgando derechos y obligaciones que permiten el funcionamiento de la sociedad, siendo una de las obligaciones prioritarias del Estado y una de las más reclamadas por la sociedad en los últimos años.

El caso mexicano define Seguridad Nacional, en su artículo 3 a “las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad y estabilidad nacional, abarcando la protección de amenazas extranjeras hasta la preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico, social y político del país y sus habitantes”, la seguridad es un función a cargo de la Federación, del Distrito Federal, de los estados y municipios, sin embargo el panorama que se presenta es consecuencia de la desarticulación nacional que deteriora la economía atacando de manera directa los sectores más vulnerables del país.

El constante cambio en los proyectos nacionales desgasta la organización económica, social y política, salvaguardar las garantías sociales es responsabilidad primaria y esencial del Estado que mantenga la certidumbre, confianza, orden y estabilidad nacionales. La situación desfavorable, fenómeno que se resintió cuando las principales instituciones financieras del mundo

²⁸ Cruzio, Leonardo, “Estado, soberanía y seguridad nacional”, Revista de Administración Pública, Instituto Nacional de Administración Pública, No. 100, México, 2000, pp. 144, 145.

ENTORNO AL COMBATE EN MATERIA DE INSEGURIDAD

quedaron en bancarrota, dejaron al descubierto la vulnerabilidad económica del país, creando un temor generalizado dentro de las instituciones públicas a causa de la dependencia de los recursos obtenidos del petróleo y las remesas de los migrantes, que resintieron el impacto de la caída de la bolsa de valores en Estados Unidos.

“Las bases de la seguridad se tejieron en función de la institución presidencial, con base en los usos y costumbres de un partido hegemónico, deshabitado a la rendición de cuentas. En consecuencia, las políticas públicas resultaron endebles para erigir un Estado responsable con su sociedad, territorio y fronteras, permitiendo que su entramado institucional fuera vulnerable a lo largo de los años para enfrentar amenazas internas y externas a su integridad vital.”²⁹ El aumento estadístico en los últimos años de la inseguridad, la situación actual es preocupante ya que el estado de derecho está siendo desplazado por el crimen organizado, la corrupción, el narcotráfico, la crisis económica y los recortes presupuestarios son elementos determinantes respecto al crecimiento de la inseguridad en los últimos años.

Sin embargo, la deficiencia institucional no es responsabilidad únicamente del ámbito federal, sino que también los estados y municipios deben apoyar en el adecuado quehacer de las dependencias, la ausencia de ello ha llevado al deterioro de los recursos humanos, económicos e institucionales haciendo evidente el detrimento social y la pérdida de vidas ligadas al problema de la inseguridad, consecuencia de la falta de anticipar los problemas. “Con la transición, la naturaleza autoritaria y vertical del poder se resquebrajó al arribar la pluralidad. Además, la resistencia al cambio se agudizó cuando se promovió la reforma y se intentó introducir una visión de Estado en la seguridad nacional. Este esfuerzo fue combatido con ahínco desde el interior del gabinete y abandonado por el presidente de la República. El cambio consistió en un cambio de personas

²⁹ Rodríguez Sumano, Abelardo, “México: ausencia de una política de Estado en la seguridad nacional”, Atlas de la seguridad y la defensa de México, Colectivo de análisis de la seguridad con democracia, México D.F., 2009, p. 39.

ENTORNO AL COMBATE EN MATERIA DE INSEGURIDAD

pero no de instituciones y doctrinas; el aparato funcionó como en el pasado. En suma, ni los partidos políticos ni el gobierno del pan contribuyeron a concretar una política de Estado a toda la estructura de seguridad nacional, lo que propició el avance del crimen organizado; mientras tanto, el gobierno va perdiendo, silenciosamente, control territorial en algunas entidades federativas.”³⁰

El gobierno de Felipe Calderón se ha transformado en un aparato disfuncional en el combate contra la delincuencia, sin coherencia en las acciones de inteligencia, seguridad pública, seguridad nacional y política exterior, con un sistema erosionado y débil, la merma institucional del Estado es evidente, existiendo un mayor distanciamiento entre lo que se ha planeado y lo que se ha intentado ejecutar en contra de la inseguridad. El panorama que perciben los gobernantes y la sociedad, muestra la falta de capacidad institucional en materia de seguridad pública y la ausencia de una idea precisa de las consecuencias que afectan al país.

La elaboración de estrategias y el desarrollo de instrumentos que buscan adelantarse a contingencias, deben ser un esfuerzo conjunto de los aparatos estatales, es necesario manejar métodos que permitan diagnosticar el desarrollo de la inseguridad en el país. Las acciones realizadas en función de intereses particulares son un retroceso para el país, es necesario replantear las estrategias en contra de la inseguridad. De la misma manera, debe elaborarse un proyecto que tome en cuenta ideas claras e instituciones transparentes, en la actualidad el país carece de una política integral en la seguridad que empiece por la recuperación de cada rincón de la vida nacional. Se deben congregar los esfuerzos políticos, económicos y sociales hacia la construcción de programas acordes a la situación que se vive y a las necesidades actuales que dirija la mecánica institucional hacia el control territorial, el espacio aéreo y marítimo; en el que se responda a cabalidad con el estado de derecho, la democracia y la globalización, y se busque anticipar riesgos que cuestionen la existencia del país.

³⁰ Idem, p. 40.

2.2 Seguridad Pública.

La seguridad pública es una de las obligaciones prioritarias del Estado, una de las demandas más solicitada por la sociedad en los últimos años; sin embargo, debido al crecimiento de la incidencia delictiva y el ambiente de inseguridad que se percibe en el país, principalmente en las ciudades con mayor número de habitantes. Todos los cambios realizados y reformas no son suficientes ya que dentro de las instituciones policiales se encuentran círculos viciosos que sirven a los intereses particulares y no en pro del bienestar común de la sociedad, situación que el crimen organizado aprovecha, creando un clima de inseguridad, acrecentando la desconfianza hacia las autoridades, falta de equipamiento, la nula profesionalización policial, han sido factores determinantes ante la situación actual.

La transformación estructural de las instituciones es una vía que busca dar respuesta a uno de los principales problemas que afectan a la sociedad “la inseguridad”. El crecimiento demográfico plantea nuevos problemas en la impartición del modelo de seguridad y justicia en el territorio nacional, el principal objetivo de la Secretaría de Seguridad Pública es diseñar políticas para combatir el crimen, atacar las causas estructurales de la inseguridad en coordinación con los distintos órdenes de gobierno encargados de la materia. Es considerada un tema prioritario ya que se encuentra como un eje central del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006-2012 con el objetivo de brindar seguridad a los individuos, combatir la delincuencia y fortalecer el orden público.

El PND está contextualizado en las áreas de “Estado de Derecho y seguridad” cuyos ejes son estado de derecho, seguridad personal, seguridad patrimonial y percepción ciudadana sobre la seguridad; y por otra parte “Democracia efectiva y política exterior responsable” que se integra por transparencia y combate a la corrupción, gobernabilidad y derechos humanos; es decir, es responsabilidad primaria y esencial del Estado, proteger y garantizar la libertad, la integridad física

ENTORNO AL COMBATE EN MATERIA DE INSEGURIDAD

y el patrimonio de la población, ya que son la base para un desarrollo sólido en lo económico, político y social, para tener certidumbre, confianza y estabilidad.

El país se encuentra inmerso en una situación de inestabilidad en la mayor parte de los ámbitos nacionales, en la cual se presentan conductas que no eran visibles hace décadas, debe mantenerse el control para que no se llegue al desborde estatal, por lo cual deben adecuarse las normas a las presentes necesidades. La información que fluye acerca de la seguridad, crimen, violencia e impunidad, se percibe como un riesgo a la seguridad la cual se traduce en miedo, confusión y frustración entre la población. Es notoria la incapacidad para construir soluciones y alternativas de acción que demanda la sociedad, siendo la población, víctima de la inseguridad pública.

“En este entorno cada día más violento, se ha generado un ánimo nacional de ansiedad y angustia, donde los más pesimistas se convierten en ‘optimistas bien informados’, y ha motivado que el ciudadano promedio quiera expresarse y termine por ser parte de enormes contingentes que, desde las calles, buscan hacer oír su voz con un grito que es mezcla de ansiedad, reclamo y preocupación, pero que poco ayudará si no se logra concretar en acciones. No se trata, pues, únicamente de participar en una marcha, sino de marchar hacia la participación, entendiendo mejor las causas de lo que sucede y lo que se puede hacer al respecto.”³¹

Frente al incremento de la delincuencia es necesario políticas basadas en la prevención, que ataque la estructura y no sólo los efectos que provoca, es un fenómeno complejo que agrupa diversos factores políticos, económicos, sociales y jurídicos, que de no tomarse en cuenta ponen en tela de juicio un estado indefenso ante el crimen organizado. Las autoridades deben mantener el control territorial por medio de la vía institucional, “la crisis en que se encuentra el sistema jurídico, sobre todo por los nulos resultados que se han alcanzado con la

³¹ Tello Peón, Jorge, “La seguridad pública en México. Síntesis social”, Atlas de la seguridad y la defensa de México, Colectivo de análisis de la seguridad con democracia, México D.F., 2009, p. 21.

ENTORNO AL COMBATE EN MATERIA DE INSEGURIDAD

legislación vigente en materia de seguridad pública, la cual parece un objetivo lejano de alcanzar, constituye la principal razón, para llevar a cabo una reforma integral que cumpla con los fines de orden, respeto y tranquilidad social, que la sociedad exige.”³²

El monopolio de la violencia en su acción física pertenece al gobierno, siendo el instrumento de control gubernamental que permite mantener el orden dentro del Estado a través de los medios jurídicos y normativos, los escenarios que se presentan en Michoacán, Chihuahua, Tamaulipas, Sinaloa y, otras partes del país son focos alarmantes en el país. La reunión y acuerdos entre las instituciones encargadas de la seguridad pública en el Sistema Nacional de Seguridad Pública puede ser el principio de una respuesta por parte del Estado, que da orden a los sucesos que descontrolan y provocan desorden social e incluso a nivel institucional.

Manejar un análisis de la problemática de la seguridad permite instrumentar estrategias para prevenir una serie de situaciones, los niveles de seguridad son los indicadores del ambiente que se permea dentro de las instituciones y en la sociedad, es decir que cada sociedad tiene el nivel de seguridad que, como conjunto estatal, es capaz de generar. El cual es atendido por los gobiernos; sin embargo abordar el problema con eficacia requiere de un verdadero sentido de Estado, disciplina, institucionalidad y consistencia en la implementación de políticas por parte de las autoridades responsables. La Secretaría de Seguridad Pública se encarga de presidir el Consejo Nacional de Seguridad Pública, y de colaborar en el marco del SNSP, con las autoridades federales, estatales y municipales competentes cuando ellas lo soliciten, el secretario de seguridad pública está facultado a presidir el consejo nacional de seguridad pública, proponer al consejo el nombramiento del secretario ejecutivo del SNSP y removerlo libremente.

³² Gertz Manero, Alejandro, “Una reforma integral para la seguridad pública”, México, Revista de Administración Pública, núm. 106, 2002, p. 185.

ENTORNO AL COMBATE EN MATERIA DE INSEGURIDAD

Las autoridades de seguridad y procuración de justicia, son las responsables de concretar las voluntades políticas en una respuesta por parte del Estado y sus acciones en una voluntad común; coordinar la participación de poderes y niveles de gobierno que deben de contener una disciplina en las estructuras administrativas. Dentro de la estructura institucional, corresponde a los actores involucrados crear un verdadero sistema nacional de seguridad pública, que involucre tanto al de Estado, jefes de gobierno, responsables de dependencias, comandancias o ciudadanos, todos son principio y fin de cadenas de acción, aplicando correctamente los procedimientos de coordinación de sus policías y crear círculos virtuosos en los procesos de seguridad.

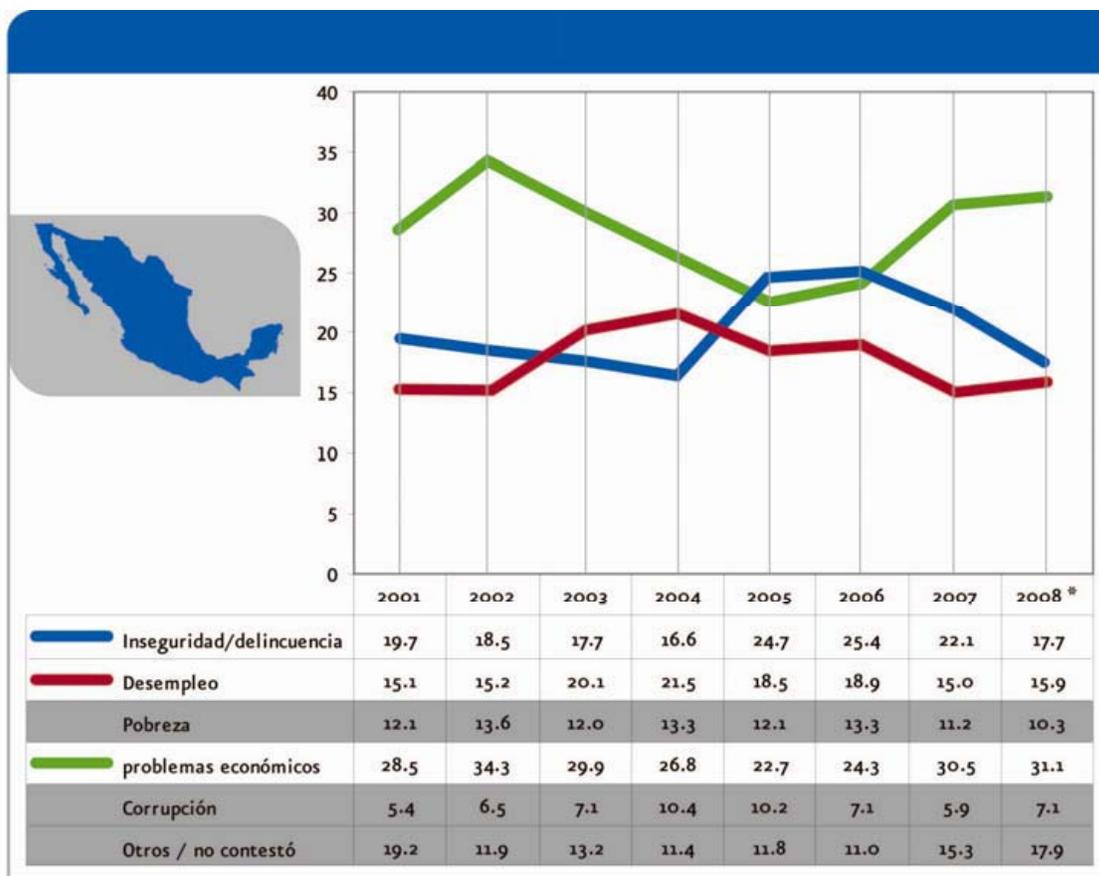
La gobernabilidad se sustenta en la eficacia del control autoritario, por lo que la transparencia y rendición de cuentas no constituía una práctica gubernamental en años anteriores; la impunidad es la incubadora de la inseguridad, sea de la autoridad, del ciudadano o del delincuente, la consecuencia es que se reproduce esta conducta, evidenciando que las cosas siguen realizándose de la misma manera que hasta ahora han dado resultados insuficientes. Las estructuras de poder están en transición, los esquemas tradicionales de control social están en transformación, desde la familia, la escuela, hasta los partidos políticos, que ya no son lo que eran y aún no alcanzan su nueva versión.

2.3 Entorno económico, político y social.

Debido al crecimiento de la incidencia delictiva y el ambiente de inseguridad que se percibe en el país, principalmente en las ciudades donde se concentra el mayor número de habitantes, se realizaron reformas constitucionales lo cual llevó a la seguridad pública a establecer los fundamentos para la coordinación entre los tres niveles de gobierno; sin embargo, los cambios y reformas realizadas no son suficientes debido a que las estructuras policiales están permeadas por la corrupción. El clima de inseguridad cada vez es mayor y la falta de confianza hacia las autoridades, la nula profesionalización, equipamiento y capacitación de

ENTORNO AL COMBATE EN MATERIA DE INSEGURIDAD

los cuerpos policiales, así como el escaso crecimiento económico, entre otros aspectos; crearon ambientes idóneos para la evolución de los delitos.



Fuente: Secretariado Ejecutivo SNSP

“De los dos grandes retos de la administración de Felipe Calderón, la crisis de inseguridad y financiera, destaca el crimen organizando acechando a la población, las policías, los ministerios públicos, los jueces, los sistemas penitenciarios, la inteligencia y la defensa que se exagera por la corrupción, la impunidad y la falta de coordinación y objetivos comunes en el gobierno. El tráfico ilegal de drogas provenientes de Sudamérica, que han tomado como punto de tránsito a México en dirección a Estados Unidos (principal abastecedor de armas a los cárteles mexicanos y consumidor de drogas del mundo), no reconoce sistemas legales nacionales o internacionales y se aprovechan de las fronteras porosas que le ha permitido penetrar gobiernos

ENTORNO AL COMBATE EN MATERIA DE INSEGURIDAD

frágiles como el mexicano y establecer alianzas estratégicas con los cárteles en nuestro país.”³³

La necesidad de respetar y establecer normas que regulen a la sociedad política organizada, permite que el marco jurídico sea la vía para mantener la convivencia social y la vigencia del estado de derecho; sin embargo, en los últimos años se desató una ola de inseguridad como consecuencia de una serie de problemas políticos, económicos y sociales en la sociedad mexicana. La crisis mundial, caída histórica de la producción petrolera, incompetencia gubernamental, desgaste del modelo económico, dependencia de la economía estadounidense, violencia desbordada del narcotráfico, son factores que ha tenido que confrontar la sociedad nacional y el gobierno actual (Felipe Calderón Hinojosa).

Las acciones emprendidas por el Estado para combatir frontalmente a la delincuencia deben acompañarse del fortalecimiento de aquellos elementos que permitan prevenir la comisión de ilícitos. Ningún esfuerzo de prevención y combate a la delincuencia estará en condiciones de alcanzar sus objetivos y metas sin la participación y apoyo de la ciudadanía. La participación social en la prevención del delito debe centrarse en privilegiar la cultura de la legalidad, la denuncia y el fortalecimiento de los lazos comunitarios. La desconfianza social hacia las instituciones encargadas de proporcionar seguridad decrecieron y los recursos invertidos aumentan, el gasto programable del sector público en función de orden, seguridad y justicia fue 37 250.6 millones de pesos en 2003, para el 2009 fue de 91 153.2 millones de pesos y se destinaron 27 768. 6 millones de pesos, al Sistema Nacional de Seguridad Pública, son exorbitantes; sin embargo, los costos que ha tenido el país en materia de inseguridad son mayores.

Sobresale que en los esfuerzos para coordinar las políticas de seguridad pública es necesario dilucidar hasta qué punto el delito puede generar una espiral aguda de desconfianza en la autoridad y por consiguiente una inhibición del ciudadano

³³ Rodríguez Sumano, Abelardo, op. cit, p. 41.

ENTORNO AL COMBATE EN MATERIA DE INSEGURIDAD

para participar en los procesos de procuración y administración de justicia, el gobierno debe desarrollar una visión conjunta de los factores internos y externos. Es de fundamental importancia para combatir la inseguridad, la obtención de indicadores sobre el funcionamiento de las instituciones de seguridad, tanto en su operatividad real como en la percepción que de ellos tienen los ciudadanos. Este apartado permite evaluar a través de la opinión ciudadana el desempeño de los aparatos de seguridad y procuración de justicia, dando a conocer la percepción ciudadana sobre las instituciones y el grado de confianza que en ella se deposita.

El SNSP es la respuesta integral a la inseguridad y criminalidad propiciada por el avance del fenómeno delictivo del narcotráfico, el deterioro organizacional de las instituciones públicas de seguridad y justicia, y la exigencia ciudadana de preservar sus bienes, libertades y modo de vida. Los niveles de seguridad pública se deterioran, parece que las instituciones encargadas de esta materia no avanzaron ni mejoraron, la crisis económica, el recorte de presupuestos, las medidas de austeridad son el reflejo del aumento de inseguridad.

“El costo de la violencia, los robos, los secuestros, la corrupción de los cuerpos policíacos y, en general, de la inseguridad, es mucho más alto para el país. La Confederación de Cámaras Industriales (Concamin) dio a conocer recientemente un balance al respecto, con base en datos del Banco Interamericano de Desarrollo. El costo es de unos 120,000 millones de dólares o alrededor de 15 por ciento del PIB. El propio BID calculaba a fines de los años noventa que los costos económicos de la violencia social en México representaban 12.3 por ciento del PIB.”³⁴

Una visión panorámica de la incidencia delictiva del país, reflejaría hasta cierto punto un bajo nivel de crecimiento aritmético, pero si la observación se abre ya las entidades federativas, es posible percibir de manera clara la complejidad y las dificultades de las políticas de seguridad pública en el ámbito estatal y municipal,

³⁴ www.icesi.org.mx/publicaciones/articulos/2008/Costo_de_la_Violencia.asp

ENTORNO AL COMBATE EN MATERIA DE INSEGURIDAD

para controlar y hacer frente al fenómeno delictivo. La inseguridad refleja su adaptabilidad y las maneras en que su actuación busca constantemente nuevos espacios, haciendo que sus ciclos varíen de un lugar a otro.

“Ahora bien, en la escasa capacidad de respuesta de la autoridad contra el delito se documenta la preocupante pérdida de confianza en el ministerio público y en el sistema judicial. La situación es aún más grave cuando la autoridad no puede frenar los homicidios y ejecuciones en los que las víctimas van desde niños, mujeres, ancianos hasta periodistas y los mismos encargados de preservar la seguridad: policías, jueces y militares. La disputa por el control territorial entre el gobierno federal y los cárteles de la droga se registra en los estados norte del país (Baja California, Sonora, Chihuahua, Sinaloa, Durango, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas), y alcanza niveles de alta violencia en Michoacán, Guerrero, Durango, Sinaloa y Estado de México. En este marco, al ser rebasado el estado de derecho por la criminalidad, la inseguridad pública escala a un problema de seguridad nacional debido a que la delincuencia afecta a cualquier ciudadano, se extiende a la autoridad civil y militar y pone en riesgo la conducción misma del país.”³⁵

Este contexto internacional ha tenido efectos particularmente negativos sobre la economía mexicana. La alta integración de la economía nacional con la actividad global, producto de la competitividad y de la calidad de la mano de obra de los trabajadores mexicanos, se tradujo en una importante contracción de los sectores vinculados a las exportaciones. Esta situación es común en las economías con un grado de apertura similar al de México; sin embargo, sus efectos se vieron potenciados debido a la alta integración con Estados Unidos de América, epicentro de la crisis global.

La especialización de la economía nacional en la producción de manufacturas, afectada por el menor consumo global de bienes durables, generó mayores

³⁵ Rodríguez Sumano, Abelardo, op. cit, p 43.

ENTORNO AL COMBATE EN MATERIA DE INSEGURIDAD

efectos negativos que en economías productoras de alimentos o materias primas. Un claro ejemplo es el sector automotriz: entre enero y julio de 2009, las ventas de autos en Estados Unidos de América disminuyeron en promedio 32% en términos anuales, provocando que las exportaciones mexicanas de autos a ese país cayeran 40% durante el mismo periodo. Ello tuvo un efecto negativo sensible sobre la producción industrial de nuestro país, dada la importancia del sector automotriz dentro del sector manufacturero.³⁶

En el caso de México, asociado a la violencia de los cárteles, el homicidio ha aumentado en más de 20 por cien mil habitantes; ello es alimentado por el gran incremento de los asesinatos intracárteles, que superaron los 5.300 en 2008. En un país de 110 millones de habitantes, los asesinatos por narcotráfico representan aproximadamente el 25 por ciento de los asesinatos totales, pero se concentran en cuatro estados del país: Baja California, Chihuahua, Sinaloa y Michoacán. Los esfuerzos conjuntos entre la autoridad y la ciudadanía son esenciales para la recuperación de los espacios públicos de esparcimiento y convivencia, así como las inmediaciones de planteles educativos se mantengan seguros. Por ello, hoy en día no se puede concebir la función de la seguridad pública como un simple acto de autoridad, sin contar con la participación de los particulares. Es menester integrar a la sociedad en el diseño y aplicación de medidas que garanticen la tendencia a la baja de los índices de inseguridad, por medio de mecanismos que fomenten una red de compromisos y cooperación, orientada a prevenir el delito.

Sin embargo, la estrategia actual, además de estar desarticulada, no es integral debido a que se centra en el combate al tráfico ilegal de drogas y al crimen organizado. No despliega esfuerzos similares en la creación de políticas públicas que coordinen los esfuerzos de las instituciones y midan la integración de los ejes que proponen el sistema en contra de la inseguridad. En efecto, el gobierno federal promueve el uso de la fuerza contra el principal peligro del país,

³⁶ Tercer Informe de Gobierno 2009.

ENTORNO AL COMBATE EN MATERIA DE INSEGURIDAD

pero su estrategia no se integra de manera más explícita al curso de asignaturas más amplias como el desarrollo económico, la salud y la educación. La capacitación es fundamental para el adecuado desempeño de cualquier institución, con ello se proporciona al personal de herramientas para que su desempeño cumpla con los estándares de calidad y eficiencia requeridos.

ELEMENTOS EVALUADOS POR AÑO



Fuente: Secretariado Ejecutivo SNSP

Estos límites son aún más evidentes por la ausencia de elaboración de una ley de coordinación en materia de seguridad pública que especifique la rendición de cuentas de los recursos asignados, la capacitación, profesionalización, infraestructura, entre otros, la profesionalización de los servidores públicos así como su constante formación resulta esencial para el óptimo desempeño de sus actividades, invertir en el capital humano permite obtener una mejora continua, traduciéndose en servicios de mejor calidad para la sociedad, implementando estándares de desempeño que permitan conocer las áreas de oportunidad y en su medida atenderlas.

No basta con señalarlas en un plan nacional, es indispensable que exista una ley que especifique la manera en que se deben hacer las cosas, bien presupuestado y consensuado con las fuerzas y los poderes del país para congregar esfuerzos y construir acuerdos. También faltan estrategias conjuntas de combate desde el Ejecutivo, el poder Judicial y el Congreso con la

ENTORNO AL COMBATE EN MATERIA DE INSEGURIDAD

cooperación internacional que cierran el paso a la corrupción, pues ésta reduce la efectividad del Estado y de la sociedad.

“Por cada 100,000 habitantes, la tasa de delitos fue de 14,613 a nivel nacional en el 2008. La mayor tasa de delitos se registró en el Distrito Federal con 17,718 delitos por cada 100,000 habitantes. Le siguieron Morelos con 5,573, Baja California con 5,531, Chihuahua con 4,979 y el estado de México con 4,778. Los de menor tasa fueron Tlaxcala con 1,448, Zacatecas con 1,453, Michoacán con 1,471 y Oaxaca con 1,595.”³⁷ El descontento social es producto de las inadecuadas decisiones tomadas por los gobiernos por erradicar la inseguridad, la percepción es un aumento de la delincuencia, decepción y falta de acciones, la creación y modernización del SNSP busca la resolución de los conflictos que propician inseguridad en el país.

El Estado de derecho no puede subsistir si las leyes quedan rezagadas frente a las exigencias de la sociedad, sobre todo en una sociedad inmersa en profundo proceso de cambio político, económico y social. El problema del marco jurídico es que existe en ocasiones duplicación de funciones en las corporaciones policiales, pero es más grave en lo que a la administración de justicia se refiere, pues es obsoleta, anacrónica, procedimentalmente engorrosa y plagada de subterfugios que encubren triguñelas y numerosas irregularidades que conforman un panorama desolador.

La existencia de diversas corporaciones en ocasiones permiten que las acciones del crimen organizado sean más eficientes que ellas, y que se impida la coordinación de las instituciones encargadas de la seguridad pública, la competencia territorial es en muchas de las ocasiones una limitante para las acciones legales, la seguridad se ha convertido en el principal factor de preocupación de los gobiernos, sin embargo, la lucha entre las fuerzas políticas que ostentan el poder ha traído como consecuencia un grave problema en la

³⁷ Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI)

ENTORNO AL COMBATE EN MATERIA DE INSEGURIDAD

planeación y estrategia de políticas y programas, causando confusión en las funciones de seguridad que realizan las instituciones públicas destinadas para tal fin, mostrando que en la sociedad actual los escenarios de inestabilidad se multipliquen y los mecanismos de control tradicionales presenten fallas estructurales y de aplicación.

El Sistema Nacional de Seguridad Pública es el instrumento jurídico que establece las vías de participación de los tres órdenes de gobierno para implantar una coordinación adecuada, instrumentar políticas y programas en las instituciones de seguridad pública, para fortalecerlas y contrarrestar al crimen y mantener el orden y la paz que son el fin primordial, el gobierno se encarga de dar seguridad a la población, para un desarrollo adecuado y convivencia pacífica; sin embargo, el incremento de conflictos sociales impacta en los individuos, las instituciones encargadas de la seguridad pública van perdiendo credibilidad, ya que cada vez existe una organización mayor en el crimen, por lo cual se debe dotar de herramientas adecuadas a las corporaciones para asegurar un combate eficiente ante la delincuencia.

“La inseguridad social se ha agravado por supuesto con el levantamiento temporal u ocasional de grupos armados, lo que pone de relieve a una delincuencia organizada con cuantiosos recursos tecnológicos y financieros que ponen en peligro inminente a la seguridad que debe de tener un Estado de derecho.”³⁸ Las diferencias sociales son causa de problemas de coordinación en cuestión de combate a la delincuencia, existen diversas regiones en el país, por ello hay diferentes costumbres y modos de vida, los mecanismos y procedimientos para solucionar los problemas deben tener diferentes enfoques, pero siempre buscando el mismo fin que es mantener el bienestar común.

³⁸ Herrera Pérez, Agustín, “Prevención de los delitos: elemento fundamental en la Seguridad Pública”, Revista de Administración Pública, México, Instituto Nacional de Administración Pública, No. 106 septiembre-noviembre, 2002, p. 76

ENTORNO AL COMBATE EN MATERIA DE INSEGURIDAD

El país cuenta con esquemas jurídicos obsoletos, innecesarios e inadecuados para aplicar una justicia expedita y contrarrestar el fenómeno de inseguridad, ha resultado de fundamental importancia aplicar estrategias integrales para adecuar el marco jurídico a las nuevas circunstancias delictivas, que cada día es más especializada y organizada. Se requiere continuar homologando las disposiciones legales a nivel nacional y ampliar la tipificación de los delitos a efecto de garantizar la reforma jurídica y agilizar los procesos legales.

Uno de los grandes problemas es la falta de participación social, las relaciones entre las instituciones y la sociedad van en decadencia lo que lleva a una caída en su confianza institucional. La participación ciudadana es esencial para la prevención del delito puesto que ésta es principio y fin a favor de la sociedad, por supuesto que la obligación primaria es de las autoridades, pero es indispensable para el fortalecimiento de la cultura victimal. No existe control y menos confianza en las instituciones de seguridad ya que en los últimos años han demostrado poca eficiencia ante las demandas sociales.

2.4 Distribución del ingreso.

La distribución del ingreso es determinante dentro del fenómeno delictivo, la crisis que se ha suscitado en la actualidad significa un incremento en la incidencia delictiva, los fenómenos inflacionarios los cuales incrementan los niveles de pobreza en la población haciendo mayor la distancia entre las clases sociales. La inseguridad es un problema que afecta la vida diaria, se manifiesta de múltiples formas y genera consecuencias en diversos ámbitos que van desde el individual hasta el internacional, pasando por el familiar, el colectivo, el nacional y el gubernamental. Las afectaciones de la delincuencia disminuyen el potencial de la sociedad y propician desequilibrios que distancian a las personas entre sí y con respecto de las autoridades.

ENTORNO AL COMBATE EN MATERIA DE INSEGURIDAD

La respuesta a las necesidades sociales atendidas institucionalmente es una variable dependiente de los recursos, que determinan el margen de acción en la toma de decisiones y atención al surgimiento de necesidades, sin embargo, la racionalización de recursos, la reorganización dentro del gabinete presidencial y las medidas para estabilizar la economía nacional son factores originados por devaluaciones, déficit y la mala recaudación fiscal, las partidas que se destinaban a las entidades e instituciones públicas son recortadas, por lo cual el ejercicio del gasto es menor y la mayor parte es utilizada en servicios personales.

La desigualdad en la distribución del ingreso es uno de los factores que limitan el desarrollo social y económico; el principio básico es que una sociedad menos igualitaria limita las posibilidades de los individuos para desarrollarse y generar valor, ejemplo claro de ello es Carlos Slim con una fortuna mayor a los 49 mil millones de dólares, en un país donde la distribución del ingreso es muy polarizada. En el agregado, cuando unos pocos concentran una gran proporción del ingreso el consumo de la mayoría es escaso y, por ello, la demanda de bienes de mayor valor agregado por parte del grueso de la población es limitada; ya que la mayor proporción del ingreso disponible se destina al consumo corriente o de subsistencia. En consecuencia, el ahorro, la inversión y la producción de bienes duraderos son mínimos a partir de lo cual se restringe la capacidad de desarrollo económico nacional.

Las principales formas de recaudación son por medio de impuestos, productos, aprovechamientos y derechos, de los cuales la recaudación termina en arcas de la federación y son distribuidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, donde la federación establece los recursos estatales y el mismo mecanismo se repite para los municipios a través de formulas que consideran las participaciones y aportaciones de cada nivel de gobierno, el problema se encuentra en que no se cuenta con los mecanismos necesarios para evaluar el adecuado ejercicio de las aportaciones establecidas a seguridad pública.

ENTORNO AL COMBATE EN MATERIA DE INSEGURIDAD

INVERSIÓN CONJUNTA TOTAL E INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO (MILLONES DE PESOS)

Años	Financiamiento Conjunto	Infraestructura	Equipamiento	Suma Nacional	% Inf.	% Equip.	% Suma
1997	1,781.6	342.8	1,128.7	1,471.5	19.24	63.35	82.59
1998	2,744.2	771.6	662.2	1,433.8	28.12	24.13	52.25
1999	6,428.4	1,998.6	1,412.4	3,411.0	31.09	21.97	53.06
2000	7,042.8	2,739.2	1,751.9	4,491.1	38.89	24.88	63.77
2001	7,724.4	2,767.2	2,059.9	4,827.1	35.82	26.67	62.49
2002	4,321.4	1,685.0	886.2	2,571.2	38.99	20.51	59.50
2003	3,656.1	1,050.6	822.0	1,872.6	28.74	22.48	51.22
2004	4,567.0	846.5	1,501.8	2,348.3	18.54	32.88	51.42
2005	6,533.0	1,807.5	2,168.5	3,976.0	27.67	33.19	60.86
2006	6,621.6	1,472.5	1,814.0	3,286.5	22.24	27.40	49.63
2007	6,653.3	1,138.5	1,189.3	2,327.8	17.11	17.88	34.99
2008	7,902.0	1,236.2	1,713.5	2,949.7	15.64	21.68	37.33
2009	8,975.3	1,298.8	2,880.9	4,179.7	14.47	32.10	46.57
2010	8,646.9	1,171.5	3,100.9	4,272.4	13.55	35.86	49.41
Total	83,598.0	20,326.5	23,092.2	43,418.7	24.3	27.6	51.9

Fuente: Secretariado Ejecutivo SNSP

Los gobiernos tienen la obligación de procurar seguridad y salvaguardar el bienestar social y nacional, la recaudación permite dotar de recursos a las instituciones y llevar a cabo sus objetivos. El porcentaje de inversión en materia de seguridad pública es poco perceptible de un año a otro ya que es precario para el trabajo policial, lo que hace más difícil el combate a la delincuencia, empero, se planea año con año los convenios de coordinación con las entidades, es austero en sus objetivos y alcances por la deficiencia financiera, los recursos asignados a las dependencias de todo el país encargadas de la materia. El porcentaje de inversión en seguridad pública es insignificante, un factor importante son los recursos asignados a los estados para que éstos a su vez asignen a los municipios los recursos necesarios para poder echar a andar sus programas en contra de la delincuencia.

ENTORNO AL COMBATE EN MATERIA DE INSEGURIDAD

Financiamiento conjunto 1998-2008

Millones de pesos

EJES DEL FINANCIAMIENTO CONJUNTO PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA	CONVENIDO	EJERCIDO	%EN RELACIÓN AL TOTAL EJERCIDO
EQUIPAMIENTO PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA	13,849.7	13,734.2	21.5%
INFRAESTRUCTURA PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA	13,884.5	13,628.4	21.3%
RED NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES	11,451.4	11,344.3	17.7%
FORMACIÓN Y PROFESIONALIZACIÓN	9,833.6	9,791.6	15.3%
INSTANCIAS DE COORDINACIÓN	6,856.5	6,698.1	10.5%
COMBATE AL NARCOTRÁFICO	4,304.8	4,191.2	6.6%
SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN	2,152.9	2,096.3	3.3%
SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	999.7	984.3	1.5%
PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD	722.9	706.5	1.1%
OPERATIVOS CONJUNTOS	657.1	655.7	1.0%
REGISTRO PÚBLICO VEHICULAR	168.4	150.9	0.2%
TOTAL	64,881.6	63,981.5	100.0%

Información reportada por las entidades federativas al SSyE. Corte: al 28 de febrero de 2010.
La suma de los totales puede no coincidir debido al redondeo a millones de pesos

Fuente: Secretariado Ejecutivo SNSP

El problema de la distribución de recursos está en las secretarías de finanzas de los gobiernos estatales, porque meten los recursos a los bancos y hasta el final del ejercicio presupuestal informan a los titulares de seguridad pública y a los procuradores que ya pueden disponer de los recursos. Esa no es una buena práctica, porque es hasta el final cuando se les dice que liciten o inicien obras. Alcántara Soria rechazó que el subejercicio sea responsabilidad del gobierno federal porque, explicó, las autoridades locales aseguran que el dinero no les ha sido entregado por la Secretaría de Hacienda, cuando en realidad cada fin mes, en 10 aportaciones, los recursos se entregan sin falta y sin solicitar requisito alguno.

En 17 entidades federativas han certificado a menos de 10 por ciento de mandos, personal operativo y de gabinete de las policías estatales preventivas, agentes al servicio de las procuradurías de justicia y de los centros de readaptación social, entre ellas el Distrito Federal, Durango, Guerrero, Jalisco, San Luis Potosí,

ENTORNO AL COMBATE EN MATERIA DE INSEGURIDAD

Veracruz, Chihuahua y Zacatecas. En tanto, Coahuila, Chiapas, Michoacán, Nuevo León y Sinaloa forman parte del grupo de entidades que han certificado entre 10 y 50 por ciento de personal, y sólo Aguascalientes, Baja California y Morelos ya han sometido al proceso certificación a más de 50 por ciento de su plantilla de agentes.

Los recursos siempre serán insuficientes y siempre habrá la necesidad de invertir más, pero es muy importante avanzar a un nuevo modelo de seguridad pública y de operación policial, en que inversión y operaciones se vinculen a resultados, transparencia, rendición de cuentas e información, en las materias que la ley no reserva. El camino no ha sido fácil, principalmente debido a la falta de continuidad y consistencia en lo que debiera ser una sólida política pública, ante una criminalidad que se adapta y mimetiza ante las acciones pública, en el ámbito nacional o internacional.

La distribución del ingreso debe ser acorde al bienestar colectivo, ya que sin recursos los programas, políticas y proyectos no se pueden echar a andar, el número de programas contra la delincuencia e infraestructura son rubros afectados en la asignación de recursos a los gobiernos locales que se distribuyen por medio del presupuesto de egresos no han sido los propicios para erradicar la inseguridad.

2.5 Coordinación en el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Con la publicación de la ley General que establece las bases de coordinación del sistema nacional de seguridad pública, en 1994, se dio plena congruencia a un Estado de derecho, en donde la coordinación de diversas autoridades reflejaron un gran esfuerzo nacional, en el que los órganos constitucionales que le dan cuerpo al federalismo participan con iguales derechos y en condiciones equitativas en la realización de un deber común: garantizar la seguridad y la tranquilidad de la población. La situación económica producto de la crisis que impacto al país golpea a las clases más desprotegidas, creciendo paulatinamente los índices de

ENTORNO AL COMBATE EN MATERIA DE INSEGURIDAD

delincuencia y la inseguridad pública. Siendo una respuesta a las necesidades nacionales la conformación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, donde la seguridad pública es una función a cargo de la federación y de los tres órdenes de gobierno.

La base que sustenta la coordinación en materia de seguridad pública se establece en el artículo 21 y 73 constitucionales reformados en el diario oficial en 1994 señalan el criterio jurídico en el cual deben actuar los tres órdenes de gobierno, ya que es una prioridad crear los cimientos que consoliden y organicen el Sistema Nacional que cumplan con los estándares en la seguridad pública, por lo cual la coordinación debe entenderse como el trabajo conjunto en pro del bien social e institucional que se encuentran establecidas en un marco legal. Respetando la autonomía política de los estados y municipios, que precisa las facultades del gobierno federal.

La coordinación tiene como estructura el que por medio de compromisos se acepten acciones y medidas, por medio de convenios que celebren los actores involucrados en la materia, homologación de funciones y normas que regulen el ingreso, formación, promoción, evaluación y retiro de los miembros dentro de las instituciones encargadas de la seguridad pública, asignación y distribución de recursos, infraestructura e intercambio de información.

La ley que establece las bases de coordinación del SNSP³⁹ dispone que los requisitos para coordinarse son determinar las políticas de seguridad pública, así como ejecutar, dar seguimiento y evaluar sus acciones; las instancias que conforman el sistema; desarrollar los lineamientos, mecanismos e instrumentos para la mejor organización y funcionamiento de las instituciones de seguridad pública y para la formación de sus integrantes; y las atribuciones de los integrantes del sistema. En un marco que establece las obligaciones institucionales y la coordinación entre órdenes de gobierno, son reglas generales

³⁹ DOF 11 de diciembre de 1995.

ENTORNO AL COMBATE EN MATERIA DE INSEGURIDAD

en el juego, ya que de manera precisa no se establecen los mecanismos para intercambiar información entre las dependencias.

Para lograr los objetivos del SNSP deben captarse los esfuerzos de las autoridades, e instituciones de seguridad pública en los tres niveles de gobierno y de la sociedad misma, es vital su coordinación para combatir la violencia, la criminalidad y a las organizaciones delictivas. Para Juan Ramos López, subsecretario de Seguridad Pública, “con la publicación de la Ley General que Establece la Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en 1995, se dio plena congruencia a un Estado de derecho, en donde la coordinación de acciones de diversas autoridades reflejaron un verdadero esfuerzo nacional, en el que los órganos constitucionales que dan cuerpo al federalismo participan con iguales derechos y en condiciones equitativas en la realización de un deber común: garantizar la seguridad y la tranquilidad de la población.”⁴⁰

El Sistema Nacional indica en su artículo 10 que el Consejo Nacional de Seguridad Pública será la instancia superior de coordinación y definición de políticas públicas, auxiliado de las Conferencias de Procuración de Justicia; de Secretarios de Seguridad Pública o sus equivalentes; Sistema Penitenciario; de Seguridad Pública Municipal; Consejos Locales e Instancias Regionales, y Secretariado Ejecutivo del Sistema. El Poder Judicial de la Federación y los Tribunales Superiores de Justicia contribuirán con las instancias que integran el sistema, en la formulación de estudios, lineamientos e implementación de acciones para alcanzar los fines de la seguridad pública.

Las Conferencias Nacionales establecerán los mecanismos de coordinación que permitan la formulación y ejecución de políticas, programas y acciones necesarias para el cumplimiento de sus funciones. El Secretario Ejecutivo realizará las

⁴⁰ Carrillo Castro, Alejandro, et al. “La Administración de la Seguridad Pública y las Políticas en México”, Revista de Administración Pública, Instituto Nacional de Administración Pública, No. 106 septiembre-noviembre, México, 2002, pp. 17, 18.

ENTORNO AL COMBATE EN MATERIA DE INSEGURIDAD

acciones necesarias a la coordinación efectiva y eficaz e informará de ello al Consejo Nacional. El sistema establece en la ley sus principales objetivos para lograr la coordinación los cuales se refieren a profesionalización; sistema nacional de información; equipamiento, tecnología e infraestructura; instancias de coordinación; participación de la comunidad; y servicios privados de seguridad, buscando conformar el mejor combate a la delincuencia, la prevención de los delitos, que tienen como fin mantener el orden y la paz públicos, propósito difícil de lograr cuando los cuerpos policiales están infiltrados por el crimen organizado que además se beneficia con la corrupción, actitud y facilidades del sistema de impartición de justicia mexicano.

Uno de los obstáculos de la coordinación entre las diferentes instituciones de seguridad pública, es la ausencia de una ley de coordinación en materia de seguridad pública, ya que existen diferentes procedimientos en la forma de evaluar los ejes del SNSP, lo que obstaculiza la coordinación, y da como resultado que las tareas en materia de seguridad sean poco efectivas. La Ley General que establece las bases de coordinación del SNSP, menciona la carrera policial en su artículo 24, que debe de establecerse en los diferentes niveles de gobierno, la cual va ser obligatoria y permanente, asegurando que se homologuen procedimientos y busquen la equivalencia en los contenidos de planes y programas dentro de las instituciones policiales, con el fin de lograr una coordinación nacional.

Un grave error estructural, que durante mucho tiempo a continuado es la precaria inversión que se le da a el seguimiento y evaluación del personal, y a los indicadores de medición, lo cual ha propiciado que pase inadvertida la importancia y la necesidad de integrar una coordinación efectiva en este rubro, con el objetivo de atender el problema en que se relacionan diversas instituciones: rendición de cuentas. El SNSP busca dotar de instrumentos metodológicos que ofrezcan herramientas reales para desarrollar las instituciones de seguridad pública; sin embargo, faltan métodos para lograr este objetivo primordial.

ENTORNO AL COMBATE EN MATERIA DE INSEGURIDAD

Algunos de los objetivos del Sistema Nacional de Seguridad Pública son la carrera policial y el intercambio de información sobre seguridad pública, entre las diferentes instancias encargadas de este rubro, con el fin de optimizar sus recursos y lograr que sean más eficientes sus esfuerzos en la prevención del crimen y combate a la delincuencia.

La información es una herramienta prioritaria, ya que con ellos la batalla en contra del crimen organizado responde mejor y a favor de la seguridad nacional. En su artículo 25 de LGEBEC del Sistema Nacional dispone que la “Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, suministrarán, intercambiarán y sistematizarán la información sobre seguridad pública, mediante los instrumentos tecnológicos modernos que permitan el fácil y rápido acceso a los usuarios”⁴¹. Información estratégica como un padrón de servidores públicos de seguridad pública; inventario de armamento y equipo; base de datos de los delincuentes, así como, estadísticas de crimen.

De no contar con la información adecuada de los miembros que integran las corporaciones policiales, al separarse del servicio, se puede perder el control de los miembros que reingresan o que son reclutados de nuevo en una corporación, ya que se desconocen los motivos de su separación, dando pie a un reciclaje de los miembros o que se entre en un círculo vicioso que merma a las instituciones, por lo cual es de importancia vital contar con un registro del personal que conforme las dependencias de seguridad pública a lo largo y ancho del territorio nacional.

Una herramienta de fundamental importancia en el combate a la delincuencia es la utilización de relaciones intergubernamentales que suministren, intercambien y sistematicen procedimientos de coordinación sobre aspectos fundamentales de la seguridad pública entre Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios. La obligación general de los tres niveles de gobierno es establecer un sistema de coordinación con base en la cooperación que se estipulan en el SNSP

⁴¹ Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 1995, Ley general que establece las bases para la coordinación del SNSP.

ENTORNO AL COMBATE EN MATERIA DE INSEGURIDAD

con el fin de coadyuvar a salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos, mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos. La función de coordinación de las instancias encargadas de seguridad pública es prioritaria y aunque el Sistema Nacional de Seguridad Pública prevé gran parte de los objetivos, plantea estrategias para cumplir con sus fines, el panorama es diferente y complejo.

“La reacción frecuente de los responsables institucionales ha sido demandar más recursos, que se traduzca en un mayor número de plazas, más equipo, capacitación de preferencia en el extranjero, sistemas de profesionalización, prestaciones, etc. Tanto los análisis expertos como las declaraciones oficiales reconocen que la mayoría de esas demandas, o todas ellas y aún más, son necesidades reales insatisfechas; sin embargo, ha sido difícil para la policía reconocer que en realidad la mayor parte de sus demandas se ha dado con relativa cuantía, pero sin descripción sistémica de la estrategia, en forma típicamente mal distribuida y comunicada, sin sustento metodológico y teórico, pésimamente supervisado y verificado, excepto por los mismos actores, lo cual muy poco garantiza la aplicación de estándares de transparencia, rendición de cuentas y sus consecuencias.”⁴²

La lucha por el poder entre los diferentes partidos políticos, los factores económicos y sociales, obstruyen el quehacer del gobierno. El tema de la inseguridad pública se percibe, la coordinación en los esfuerzos de los actores que integran el sistema para lograr un objetivo en común, la falta de consenso entre los diversos actores políticos ha causado que los resultados sean mínimos. Uno de los principales retos y causa de una deficiente coordinación es la constante lucha entre partidos políticos, ya que en la federación, los estados y los municipios se atienden diferentes intereses políticos, que trastocan sus fines, en este caso mantener el orden y la paz de la población.

⁴² Cárdenas Villarelo, Ernesto, “Comentarios a la reforma del Sistema Nacional de Seguridad Pública”, El Cotidiano, Vol. 24, no. 153, enero-febrero, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2009, p. 39.

ENTORNO AL COMBATE EN MATERIA DE INSEGURIDAD

“La incapacidad de las instituciones de seguridad pública para controlar o frenar este proceso se convierte en una realidad inocultable cuando se descubren las asociaciones delictuosas entre policías y delincuencia organizada que, bajo su protección u omisión, imponen en zonas geográficas, sectores sociales, productivos y de servicios, incluidos algunos niveles de gobierno y políticos, sus propias reglas de operación delictiva, colocando el papel del Ejército en el combate del narcotráfico en situación de riesgo”⁴³. El artículo 21 constitucional refleja la necesidad legal que tuvieron los diferentes órdenes de gobierno, para, crear un Sistema Nacional de Seguridad Pública, y la necesidad de coordinar las acciones en la materia para combatir a la delincuencia y al crimen organizado.

Uno de los problemas en la transición del gobierno de un partido político a otro, es la falta de continuidad a políticas o programas, lo cual termina o impide que las acciones que se habían realizado no sean concluidas, a pesar de que los beneficios que traigan estos proyectos sean óptimos, se dan por finalizados. “Un eje más al que se ha abocado la labor del SNSP es contrarrestar la carencia de coordinación entre algunas instancias cuya actividad cotidiana está relacionada con las áreas de seguridad pública”⁴⁴, es necesario que en los tres niveles de gobierno se coordinen ya que definen las políticas y programas en materia de seguridad pública.

“La Constitución Política, como marco legal que define, regula y conduce al Estado mexicano, hasta, 1994, una escasa referencia a la seguridad pública. El artículo 115 constitucional en su fracción III, inciso g, señalaba que los municipios tendrían a su cargo la seguridad pública y el tránsito, como prestación de uno de los servicios públicos que atienden los ayuntamientos. Para subsanar esta insuficiencia se realizaron algunas adiciones al artículo

⁴³ Ídem, p. 39.

⁴⁴ Carrillo Castro, Alejandro, et al, Op cit., p. 46.

ENTORNO AL COMBATE EN MATERIA DE INSEGURIDAD

21..., lo que permitió sentar las bases legales para desarrollar un nuevo modelo de seguridad pública en el país.”⁴⁵

El combate al fenómeno delictivo requiere de una política integral de seguridad pública que mediante la alineación de las capacidades institucionales de los tres órdenes de gobierno y de la articulación óptima de sus ejes estratégicos se inhiba y combata de manera eficaz la incidencia delictiva, enfocadas a establecer las bases de coordinación entre la federación, los estados y los municipios con la finalidad de lograr el eficaz funcionamiento del sistema.

El exceso de corporaciones policiales, combinado con la falta de una adecuada evaluación y profesionalización provoca innumerables conflictos entre las instituciones de seguridad, que se ha manifestado incluso en la falta de certificación de la mayoría de sus cuerpos policiales. La ausencia de legislación que especifique los procesos de manera específica en cómo se debe efectuar la acción de cada eje estratégico, causa que exista inestabilidad en la coordinación lo que no permite que se de una formación homóloga en los tres niveles de gobierno, lo cual provoca que la profesionalización de los servidores sea mínima.

Por medio de la normatividad se deben establecen las bases para consolidar el Sistema Nacional de Seguridad Pública determinando los estándares de calidad en el servicio de seguridad pública, aunque dentro de la constitución establece la coordinación para los organismos encargados de la seguridad, el problema se centra en que la normatividad local de los estados y municipios e incluso a nivel federal no se contempla una ley que regule los mecanismos de coordinación en materia de seguridad. El eje principal es crear redes de cooperación y medidas que homologuen funciones y normas, a través de los convenios que se celebren entre las partes que integran el sistema.

⁴⁵ Ídem, p. 34.

ENTORNO AL COMBATE EN MATERIA DE INSEGURIDAD

La coordinación la establecen los servidores públicos, a través de convenios y trabajo en equipo entre las instituciones que fomenten los vínculos de acción conjunta entre las entidades, donde el marco jurídico la reconoce como unión, de instrumentos, políticas y programas conjuntos de las dependencias de seguridad del Estado. Sin embargo, la coyuntura se encuentra en la percepción normativa e institucional siendo, heterogénea en el desarrollo de actividades en contra de la inseguridad por medio de las dependencias gubernamentales.

3.1 Escenario de la inseguridad

Los factores que se determinaron dentro del análisis de las causas que producen ineficacia de los programas y la crisis económica genera un escenario poco propicio del actuar de los gobernantes, a consecuencia de una mala administración. El aumento de la inseguridad como consecuencia de una organización deficiente, desorden social, crisis de las instituciones provocada por la irregular distribución de recursos y un gobierno ineficaz, un sistema de administración de justicia obsoleto e ineficiente.

Los obstáculos sociales, económicos, políticos, etc., que enfrenta el Estado obstruyen el orden público en su ejercicio del bien común y la paz social, el enfrentamiento institucional a la inseguridad es incompleta, se han presentado coyunturas en la aplicación de normas, programas y proyectos creados por el gobierno federal, estatal y municipal, han repercutido y obstaculizado en contrarrestar la inseguridad. Sumado a ello la debilidad de las instituciones en la certificación de los cuerpos policiales a causa de la ineficacia del sistema de procuración de justicia, así como la complicidad de las fuerzas de seguridad en la escasa aplicación de los programas estratégicos del SNSP.

Al existir desempleo en situaciones de crisis, obliga a los individuos a realizar actividades informales, teniendo efectos en el poder adquisitivo y propiciando un deterioro en el nivel de vida que nutren el aumento de los índices de inseguridad, cuyo combate es una de las demandas más frecuentes de la sociedad pues va en aumento, consecuencia grave provocada por la falta de compromiso de las instituciones en combatirla. Los grupos de presión y la sociedad exigen acciones más efectivas, en las estrategias económicas y sociales aplicadas por los gobiernos, que se paralizan al no contemplar las realidades sociales, económicas, culturales; y a la dependencia de los recursos que se perciben de la producción petrolera y de las remesas.

EFFECTOS INSTITUCIONALES Y DE GOBIERNO

La realidad que acontece en los últimos años al país es el aumento en la delincuencia y el ambiente de tensión causados por los constantes secuestros, asaltos, llamadas de extorsión; a la falta de compromiso de las instituciones por erradicarla se suman la debilidad del Estado y la ineficacia del sistema de procuración de justicia, incluso la complicidad de las fuerzas de seguridad, es menester reformar leyes, ya que son un tanto flexibles y tolerantes respecto a las penas que aplican a los delincuentes, la incidencia delictiva recae en la impunidad y la falta de coerción por parte de las autoridades.

Esa debilidad del Estado significa que la capacidad de prevención, disuasión, reacción e investigación policial y jurídica, no ha alcanzado los niveles de oportunidad y profesionalismo que se desean, pese al considerable sacrificio fiscal y presupuestal que se ha hecho para recuperar las condiciones de paz, seguridad y tranquilidad de la sociedad. Esta situación no es uniforme en el país ni tiene consecuencias iguales en todas partes, porque en cada caso se integra en un orden social distinto; sin embargo, la vigencia de la ley y la plena aplicación del estado de derecho, son el camino de toda sociedad democrática para vencer a la ilegalidad y hacer que impere la justicia, la seguridad, la democracia y el respeto de los derechos.

La crisis de seguridad, es sólo una pieza más de las consecuencias que se presentan en el país, la sensación general de inseguridad que acusa la opinión pública tiene como referente el crimen organizado, traducido en la inestabilidad social, un sistema político fragmentado, la violencia adquiere niveles alarmantes. “La integración de la inseguridad se logró mediante lo que, se podría llamar una debilidad de las instituciones públicas a una extensa red de intermediarios, en el partido, podía negociar el incumplimiento selectivo de la ley para sus clientelas; y el orden del conjunto estaba garantizado por el control de las instancias formales de poder, desde las presidencias municipales hasta el Congreso y la Presidencia

EFFECTOS INSTITUCIONALES Y DE GOBIERNO

de la República”.⁴⁶ En ese contexto se desarrollaron los mercados informales y también los mercados ilícitos, el contrabando y el narcotráfico; lo más notable es que, durante décadas, pudieron prosperar con niveles muy bajos de violencia.

El incremento de la inseguridad es identificada en zonas urbanas, rurales y conurbadas son víctimas por parte del crimen organizado, narcotráfico, productores y proveedores de droga, generando ingresos millonarios que se concentran principalmente en los pasos fronterizos, son un fenómeno local, que durante mucho tiempo no inspiró interés ni a la clase política ni a la opinión pública, actualmente es precario el quehacer gubernamental, la pelea por mantener el territorio es en busca de una hegemonía entre los demás cárteles y el monopolio del tráfico de drogas.

La debilidad de las instituciones se presenta en los últimos años a causa de que la criminalidad trasciende fronteras municipales, estatales o internacionales, que transforman la estructura y forma de vida de la población, afecta la estabilidad social y detona los índices delictivos; originando una serie de males públicos que se aprecian en el abandono de sectores productivos, recursos insuficientes, incremento de inseguridad, falta de servicios públicos y desempleo, creando cinturones de pobreza en las zonas urbanas. Por ello, es muy importante fortalecer la coordinación de la política de seguridad, es una herramienta muy importante para la seguridad pública y justicia, pero es menester darle un nuevo impulso y dirigir sus criterios de evaluación y fórmulas de distribución hacia el nuevo rumbo que la sociedad exige, gestión basada en resultados.

Los asesinatos crean una sensación general de inseguridad aprovechado por las organizaciones criminales para dedicarse a actividades predatorias, en algunas zonas del país, en algunos municipios, ya es habitual la venta de protección, al amparo de la ineficacia del sistema de procuración de justicia. Frente al incremento de la delincuencia se requiere de una política basada en la prevención

⁴⁶ Escalante Gonzalbo, Fernando, “¿Puede México ser Colombia? Violencia, narcotráfico y Estado”, México, Revista Nueva Sociedad No. 220, marzo-abril de 2009, p. 95

del delito, que contrarreste las causas de la violencia y no solo sus efectos. El problema es complejo que responde a diversas situaciones sociales, económicas, políticas y jurídicas, que de no ser atendidas se coloca en el riesgo de caer en un estado vulnerable frente al crimen organizado.

3.2 Crimen organizado

El panorama producido por una su ineficiencia administrativa, mala implementación de políticas y programas en materia de seguridad que no se han realizado en tiempo y forma, se encuentran rezagados por lo cual el quehacer de los gobiernos no se refleja en los fines que persiguen. La transformación de las estructuras públicas y del poder adquisitivo de la sociedad, la pérdida de empleos, desconfianza institucional, así como un desgaste en la seguridad, corresponde a las consecuencias que garantiza un gobierno poco eficaz.

“Una de las estrategias del gobierno federal consiste en realizar operativos en los que principalmente se despliegan fuerzas militares. Durante el gobierno de Fox, el más importante esfuerzo fue el operativo México Seguro, iniciado el 11 de junio de 2005 en Nuevo Laredo, para remover a 700 policías locales comprometidos con el narcotráfico. Como evidencia del vínculo entre los policías municipales, los zetas y los carteles, se encontró a 44 personas secuestradas que eran retenidas ilegalmente por policías municipales. Sin embargo, el operativo México Seguro fue cuestionado debido a que el ejército tiene una limitada capacidad de despliegue y solo puede destinar fuerzas de manera temporal; como debe retirarlas después de un tiempo, los carteles recuperan luego el control del lugar. En cualquier caso, este operativo fue un preámbulo al incremento de la presencia militar durante el gobierno de Felipe Calderón.”⁴⁷

⁴⁷ Benítez Manaut, Op cit, p. 186.

EFFECTOS INSTITUCIONALES Y DE GOBIERNO

La falta de profesionalización de los gobernantes propicia una mala organización en la planificación, coordinación de las actividades del Estado, la toma de decisiones inadecuada en la aplicación de políticas y programas atenúan que la crisis repercuta más en los sectores sociales vulnerables, y es reflejo de los acontecimientos que se suscitan, por la pérdida de miles de empleos, propiciando una decepción de la sociedad hacia las instituciones y el gobierno, la decepción aborda distintos actores como grupos de presión, partidos políticos, sectores empresariales, la ausencia de credibilidad en las instituciones deteriora las acciones de los diferentes órdenes de gobierno, la inseguridad afecta los diferentes estratos sociales, así como su crecimiento y desarrollo adecuado.

Los índices delictivos presentan un crecimiento significativo en todas sus modalidades expandiendo su presencia en las principales ciudades, a pesar de los esfuerzos por parte de las autoridades por frenarlos; los ordenamientos jurídicos presentan un deterioro en sus instrumentos normativos, limitando la procuración e impartición de justicia, la capacidad estructural y operativa, en el orden de seguridad, favoreciendo que el crimen organizado se traslade más allá del espacio legal afectando el ámbito social ocasionando un sentimiento de inseguridad.

La percepción que tienen los ciudadanos sobre su entorno tiene que ver con muchos factores, entre ellos cómo observan la evolución de la delincuencia en sus comunidades, el grado en que ese encubrimiento se encuentra presente en un referente geográfico concreto no es igual y, en buena medida, está determinado por diversos aspectos, entre los cuales están las características estructurales específicas del Estado y el régimen político, pues ejercen un papel especialmente importante. En estados estructuralmente débiles, los problemas asociados a la delincuencia organizada se exacerban debido a que, en general, presentan serias deficiencias en aspectos fundamentales: prevención y combate al delito, sistema penitenciario, equipamiento, profesionalización, participación ciudadana, coordinación y colaboración en la procuración e impartición de justicia.

EFFECTOS INSTITUCIONALES Y DE GOBIERNO

La limitación operacional dentro de los cuerpos policiales, provoca que sus miembros sean víctimas de la delincuencia organizada, la debilidad estructural, el manejo de los recursos públicos, la corrupción generalizada, el incumplimiento de las normas y la escasa distinción entre intereses públicos y privados, implica un reparto de poder que no logra trascender, sin embargo; todos estos factores se reproducen, descuidando la función de protección y seguridad ciudadana.

Los rezagos en equipamiento, capacitación, organización, infraestructura, sistemas de información, salarios, y tecnológicos, dificultan las acciones institucionales por lo que el combate a la delincuencia no es de manera homogénea, la falta de solidaridad y cultura cívica de la sociedad, presentan escenarios tendientes al alza delictiva, mecanismos de control invalidados por las transformaciones de la estructura política, lucha por la hegemonía territorial, impactando en la economía e inversión del país.

“No hay falta de valentía entre las fuerzas de seguridad mexicanas. Más de 475 policías y soldados han sido asesinados durante la ofensiva del presidente Calderón para recuperar calles y áreas rurales. Más de 218,000 prisioneros llenan las 455 instalaciones penales. De los 390,000 policías, sólo 26,000 o 6.8%, son federales. De las fuerzas que son municipales, 39.8% están mal entrenadas, pobremente equipadas y son frecuentemente corrompidas o intimidadas. Por ello, hacen falta herramientas esenciales para la aplicación de la ley, por ejemplo, no hay un registro nacional de policías, ni un registro nacional de vehículos o de placas.”⁴⁸

La evolución del crimen organizado es generalizada y corroe la confianza entre las instituciones mexicanas en niveles locales, estatales y el federal, busca contrarrestar los efectos implementando políticas que ataquen las causas y no sólo los efectos. Los Estados Unidos han apoyado al gobierno de México con el presupuesto de 400 millones de dólares por año para la Iniciativa Mérida, el gasto

⁴⁸ R. McCaffrey, General Barry, “El desafío mexicano: corrupción, crímenes y drogas”, Atlas de la seguridad y la defensa de México, Colectivo de análisis de la seguridad con democracia, México D.F., 2009, p. 131.

EFECTOS INSTITUCIONALES Y DE GOBIERNO

propuesto por el gobierno estadounidense en respaldo al gobierno de México es sin embargo, una moneda de dos caras, ya que no se puede permitir tener un narco estado como vecino. “La administración de Obama esta enfocándose en los problemas de México, fundamentalmente amenazan a la seguridad, en los violentos y beligerantes cárteles que abruma a las instituciones y establecen un control *de facto* sobre amplias regiones del norte. México no sólo está confrontando una criminalidad peligrosa, está peleando por la sobrevivencia del Estado”.⁴⁹

Aún cuando las bases legales respondan a las necesidades actuales, es necesario contar con políticas basadas en diagnósticos sociales, el diseño de programas debe estar relacionado a las causas basado en aspectos sociales, económicos, culturales e institucionales asociados a los escenarios que se pueden presentar y cumplir con los fines de salvaguardar la integridad de las personas, preservar las libertades, el orden y la paz pública. Contemplando la participación de las instancias de gobierno incorporando a la sociedad civil, se podrá combatir al crimen organizado, a través del análisis de la problemática.

3.3 Situación social como elemento de inestabilidad institucional

La dependencia de los recursos provenientes de las remesas que llegan de los Estado Unidos y los que aportan la producción petrolera son de las principales fuentes de recaudación de ingresos de los gobiernos, que consecuentemente limita el desarrollo del mercado interno y desarrollo de áreas estratégicas para el país, por ende llevó a la dependencia económica del intercambio comercial con Estados Unidos y de lo cual se resienten las secuelas a causa de la crisis.

La crisis de inseguridad, el fracaso de los programas por rescatar el orden social lleva a una crisis dentro de las instituciones públicas que reflejan un gobierno ineficaz, por el debilitamiento de la vida pública, ya que al no cumplir con sus fines

⁴⁹ Ídem, p. 130.

EFFECTOS INSTITUCIONALES Y DE GOBIERNO

están creando vacíos institucionales, administrativos y jurídicos, que se fragmenta por la falta de resultados que recaen de manera rotunda y directa en el Estado. Se deben diseñar programas con base en aspectos desde los estrictamente institucionales hasta los sociales, económicos y culturales; incorporando como parte estratégica, los problemas sociales específicos de las comunidades y asociarlos con una acción coordinada que responda directamente a esos retos.

“La producción y el empleo manufactureros en diciembre de 2008 fueron respectivamente 6,6% y 4,7% inferiores a sus registros de doce meses atrás, lo que elevó a 5% la tasa de desocupación nacional, la más alta en diez años. Por su parte, el índice de precios y cotizaciones de la Bolsa Mexicana de Valores (BMV) llegó en febrero a 17.752 unidades casi la mitad de su nivel máximo de 32.500 (octubre de 2007), a la vez que el tipo de cambio a la venta subió a 15,30 pesos por dólar, lo que significa una depreciación de más de 40% desde agosto de 2008.”⁵⁰ La estabilidad económica es parte esencial del bienestar de la sociedad, para su desarrollo adecuado, el rezago económico que sufre el país transforma las estructuras y la vida pública, llevando a la adopción de nuevos hábitos y formas alternas de subsistencia.

La escasez de dinero y falta de capacidad instalada impiden que se pueda realizar la evaluación de los 400 mil policías del país, como lo establece la ley, aseguró Jorge Tello Peón, secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.⁵¹ La falta de recursos y de una adecuada organización y cooperación entre las diferentes instituciones encargadas de procurar la seguridad pública están causando la desorganización de las capacidades del Estado para hacer frente al fenómeno delictivo y el fortalecimiento de las organizaciones criminales, se debe buscar garantizar el control de las instituciones policiales en los órdenes de gobierno.

⁵⁰ Moreno, Brid, Juan Carlos, Op. Cit, p. 62.

⁵¹ Gómez, Francisco, “Imposible evaluar a policías: Tello Peón”, México, El universal, Sábado 19 de septiembre de 2009.

EFFECTOS INSTITUCIONALES Y DE GOBIERNO

“La alta desigualdad, se vincula a los cambios en las fuentes de ingresos, depende cada vez menos del trabajo formal y de la actividad empresarial, y cada vez más de actividades informales, la migración y el ejercicio de prácticas ilegales y criminales. Esto es consecuencia del bajo crecimiento de la economía de las últimas décadas, y la reducida tasa de creación de empleos formales”.⁵² Sin embargo, las inversiones a la larga también afectan negativamente la actuación y el desempeño de la sociedad e instituciones, el incremento de los índices delictivos obliga a ampliar el espectro de interpretación del fenómeno para analizar cómo el patrimonio público, social y privado del país resiente los efectos de la delincuencia, por consiguiente, con una visión completa del problema, buscando estrategias y soluciones integrales para fortalecer la cohesión entre las instancias de gobierno y no reducirlas meramente a un esquema general.

El malestar afecta a organismos públicos, en este caso las dependencias encargadas de la seguridad pública, principalmente el SNSP, como encargado de realizar actividades encaminadas a disminuir la inseguridad, ya que el debilitamiento de las instituciones afectado al poder ejecutivo por el trabajo que realiza, ello como consecuencia derivada de la decepción que sigue reproduciéndose actualmente, afectando los intereses de los particulares y el crecimiento social. El malestar general será reflejado en un castigo en el sufragio universal, pues el ciudadano actor y participe de la situación que se presenta en el país ve afectado su bienestar y emitirá su sanción al partido político desplazándolo y eligiendo aquél que cubra los fines de desarrollo y bien común en pro de la sociedad.

“La complejidad y el origen multifactorial de la desigualdad en México no pueden enfrentarse con programas públicos simples, unidireccionales y únicos; demandan voluntad política para superar el problema, además de una capacidad de diálogo con los grupos que formulan interpretaciones y enfoques distintos sobre sus causas y posibles soluciones. Requieren una participación

⁵² Jusidman, Clara “Desigualdad y política social en México” México, Revista Nueva Sociedad No. 220, marzo-abril de 2009, p. 193

EFECTOS INSTITUCIONALES Y DE GOBIERNO

activa de la población, de modo que la intervención del Estado refleje sus demandas, intereses e inquietudes y se convierta verdaderamente en una política pública, en lugar de limitarse a programas gubernamentales definidos solo por los grupos a cargo de los gobiernos de turno. Por su complejidad, el combate de la desigualdad requiere articular varios instrumentos de política de los ámbitos económicos, políticos, sociales y culturales. En el fondo, significa transformar relaciones asimétricas de poder”.⁵³

Frente a estos cambios, las estrategias y programas se quedan pasmados, paralizados ante la utopía de un Estado fuerte, y no saben adecuarse a las nuevas realidades y a las transformaciones sociales. El debilitamiento de la legalidad y legitimidad del gobierno genera desilusión en la población, desconociendo las acciones en curso y cuestionando los métodos con los que logran sus objetivos, el principal receptor de las anomalías es el ciudadano afectando a los partidos e instituciones por la imagen de fracaso que dejan en la sociedad.

“Al cambiar la concepción de la política social, se producen daños y deterioros en los servicios sociales de las etapas previas: se abandona o se deja caer la infraestructura, se reduce y se limita la capacitación del personal, y no se mantienen ni se actualizan la tecnología, los equipos o los modelos de intervención”.⁵⁴ Es necesario conocer los malestares y decisiones sociales, ya que el análisis del Secretario Ejecutivo del SNSP debe ser en colaboración con los comités y las instituciones de los diferentes órdenes de gobierno transformando de manera gradual por medio de compromisos los programas y planes, y con buenos resultados se puede lograr a mediano plazo incidir sobre las necesidades de la sociedad.

“Pero el Estado mexicano, en lugar de contribuir a enfrentar la desigualdad y la exclusión, tiende a incrementarla debido a la captura de sus instituciones por grupos de interés, por la corrupción que domina a la clase política y su

⁵³ Ídem, p. 199

⁵⁴ Ídem, p. 201

subordinación a los intereses privados. El problema de fondo es, entonces, si el Estado actual es capaz de diseñar y ejecutar una política social basada en derechos y en el imperio de la ley, orientada a lograr una sociedad más equitativa y cohesionada.⁵⁵

3.4 Ineficiencia administrativa

El análisis de la evolución de las prioridades y de las estrategias permite observar un cambio en la política como el instrumento mediante el cual el Estado cumple sus obligaciones en materia de derechos, redistribuye la riqueza y el ingreso por vía del gasto. La ineficacia de las instituciones encargadas del análisis de programas en materia de inseguridad, se encuentra de forma progresiva en un fracaso administrativo consecuencia del desconocimiento legal y de la acción administrativa, duplicando funciones, retraso en el intercambio de información prioritaria, un problema que existe en la administración pública. Establecer las obligaciones de los funcionarios públicos es trascendente ya que en la mayor parte de los casos no son claras creando oportunismo y ejercicio de actividades extraordinarias.

Existen esquemas jurídicos innecesarios, por la falta de aplicación de las normas y de certeza, como elemento característico de la relación contractual entre la Secretaría de Seguridad Pública y los policías. Con el objeto de promover una política de seguridad se crearon los ejes estratégicos del sistema en el que se establecen los principios de colaboración y convenios entre los diferentes niveles de gobierno, los cuales son el órgano operativo, de gestión y presupuestal. El Secretario Ejecutivo del SNSP tiene la atribución de ejercer la dirección administrativa como apoyo a las estructuras del sistema, sin embargo; las obligaciones son muchas para una sola área, dejando rezagos al sistematizar la información y el conceso de coordinación.

⁵⁵ Ídem, p. 206

EFFECTOS INSTITUCIONALES Y DE GOBIERNO

Es obligación de los tres niveles de gobierno establecer un sistema de coordinación con base en la información que estipula el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) con el fin que coadyuve a salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos, mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos. El aumento de la delincuencia, percepción en los medios de comunicación de un incremento en la inseguridad, intervención militar en los estados, el clima de violencia aumenta, el factor que toma en cuenta el crimen organizado es la falta de coordinación entre las instituciones de seguridad pública, la falta de avances en los ejes estratégicos, la preparación y equipamiento, así como la certificación de la mayoría de los servidores públicos a través de los controles de confianza.

“Para que una sociedad funcione económica, social y políticamente requiere instituciones, es decir reglas formales e informales, procedimientos y organizaciones. Pero esas reglas, procedimientos y organizaciones deben ser interiorizadas y respetadas por la ciudadanía, de forma que surja una confianza mutua en su respeto. Las sociedades democráticas se sostienen en una sutil y frágil red de confianza. Confianza en que las reglas de juego se respetarán, en principio, por todos, confianza en que existen instituciones imparciales que garantizan el respeto y sancionan los incumplimientos de las normas.”⁵⁶ Factores como la crisis económica, el desempleo, la falta de participación social, el respeto a las normas son consecuencias que impactan en la confianza de las instituciones públicas, debilitando su estructura y la aplicación de programas y políticas en beneficio de la población.

La inseguridad que vive la población constituye uno de los grandes problemas en el país, el aumento de los delitos, el crecimiento del narcotráfico, se manifiestan a diario entre los enfrentamientos con el crimen organizado y las instituciones de seguridad pública. El desgaste social que se sufre en la actualidad es consecuencia de que las estructuras de seguridad y justicia se encuentran

⁵⁶ Villora Mendieta, Manuel, “Dilemas morales y percepción de la corrupción en las organizaciones públicas: El factor cultural”, México, Revista Buen Gobierno, No. 1 semestre 1 de 2006, p. 10.

EFFECTOS INSTITUCIONALES Y DE GOBIERNO

corrompidas y carentes de organización, es necesario buscar su reforma si se quiere confrontar el problema.

“Los Estados cuentan con recursos insuficientes para cumplir incluso con tareas básicas; su base fiscal es pequeña, precaria y volátil; carecen de un servicio civil sólido, profesional, bien equipado; y no pueden contar con una obediencia inmediata, incondicional y uniforme de la legalidad, porque hay otros recursos de orden práctico a los que debe acomodarse la lógica estatal.”⁵⁷ La mala distribución de los recursos propicia que no se cumplan las políticas planteadas para combatir la inseguridad, en consecuencia se continúa con un escaso combate al crimen organizado y una falta de coordinación entre las instituciones que velan por la seguridad pública. El mal ejercicio de los recursos públicos destinados a la seguridad, debilita el contrato social entre la sociedad y los gobiernos, con el desgaste del bienestar común.

El punto de partida del sistema nacional de seguridad pública ha sido frenar la inseguridad, la corrupción, la ilegalidad y la falta de profesionalización; sin embargo, los ordenamientos normativos y jurídicos en materia de seguridad pública, administración y procuración de justicia se deben reformar para desarrollar una legislación moderna y eficiente, que perfeccione la coordinación interinstitucional, con el objeto de erradicar los obstáculos de competencia entre los diferentes ordenes de gobierno. Es necesario promover la instrumentación de relaciones intergubernamentales eficientes; revisar y actualizar el marco jurídico; implementar programas de mejora continua y mejores sistemas de indicadores de medición y evaluación.

Con una administración poco eficiente no se pueden obtener buenos resultados en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y los

⁵⁷ Escalante Gonzalbo, Fernando, Op. cit, p. 85.

EFFECTOS INSTITUCIONALES Y DE GOBIERNO

municipios, la implementación de políticas y programas que son evaluados por el Secretariado Ejecutivo, para mantener el orden y la paz públicos.

La deficiencia del cumplimiento de los objetivos es clara y más notoria porque se debe coordinar a una gran cantidad de instituciones policiales, para consolidar esfuerzos que permitan disminuir la corrupción, es esencial que se realicen ajustes dentro de los procedimientos y normas con el fin de lograr los objetivos del sistema, ya que la percepción delictiva es mayor y las cifras van en crecimiento, así como las demandas sociales. Los mediocres resultados en materia de seguridad pública son poco notorios, ya que al momento de desarrollar programas o mejoras estructurales, capacitación a los servidores públicos, se reflejan deficiencias en sus resultados, además de encontrarse en un atraso tecnológico y de procedimientos administrativos arcaicos, que tienen poco impacto al combatir la inseguridad.

Uno de los obstáculos de la coordinación entre las diferentes instituciones de seguridad pública, es la ausencia de avances en los convenios y en los resultados obtenidos en los ejes estratégicos del SNSP, que obstaculizan la coordinación, y dan como efecto que las tareas sean poco eficientes. “La dispersión de las fuerzas de seguridad es clara. Según el actual secretario de Seguridad Pública, hoy existen en México 1.661 corporaciones policiales. En 2008 existían casi 340.000 policías distribuidos entre policías municipales, estatales y federales.”⁵⁸ La coordinación necesita el apoyo de diferentes instancias, y las dependencias encargadas de las corporaciones policiales no son eficientes porque cuentan con pocos resultados en la rendición de cuentas, afectando la aplicación adecuada del Sistema Nacional.

“Sin duda, los asesinatos espectaculares sirven a varios propósitos. Entre otras cosas, contribuyen a producir un clima de miedo, una sensación general de inseguridad que las organizaciones criminales pueden aprovechar para de-

⁵⁸ Benítez Manaut, Raúl, Op. cit, p. 180.

EFFECTOS INSTITUCIONALES Y DE GOBIERNO

dicarse a actividades predatorias. Acaso sea el rasgo más grave de la situación mexicana a principios del siglo XXI: en algunas zonas del país, en algunos municipios, ya es habitual la venta de protección, al amparo de la ineficacia del sistema de procuración de justicia. Aunque está lejos de ser un régimen de control territorial como el que tienen las guerrillas o los grupos paramilitares, de todos modos es un factor de deslegitimación que no deja de tener consecuencias para el sistema político.”⁵⁹

La cooperación se entorpece por la escasa certificación de los servidores públicos; sin embargo, el problema no son los controles de confianza sino la falta de capacidad para que se emprendan esfuerzos conjuntos y actúen de manera coordinada en la aplicación de los ejes, convenios y programas establecidos entre las instituciones de seguridad pública. La cantidad no debe ser el único elemento a considerar en el deseo de disminuir la incidencia delictiva, hay otros factores como la capacidad, el equipo, la infraestructura y la profesionalización. Es muy importante que las autoridades que participan en la estructura de coordinación, se involucren a fondo en la planeación, control, evaluación y resultados. Que en el seno del Consejo Nacional, de los Consejos Estatales, los Consejos Municipales, y las Conferencias Nacionales: la de Procuración de Justicia, de los Secretarios Estatales de Seguridad Pública, del Sistema Penitenciario, y Seguridad Pública Municipal, acuerden estar más cercanos a las acciones y que éstas se traduzcan en beneficios tangibles a la sociedad.

El intercambio de información es estratégico, ya que algunos servidores públicos que han sido dados de baja de las instituciones de seguridad pública pueden ingresar a instancias en otros estados y crear un círculo vicioso de reciclaje de malos elementos policiales. “Frente a ello, es evidente que una de las mayores amenazas para poder sostener tal red de confianza es la corrupción, en general, y sobre todo, la corrupción de los gobiernos. La corrupción precisamente es un

⁵⁹ Escalante Gonzalbo, Op. cit, p. 93.

EFFECTOS INSTITUCIONALES Y DE GOBIERNO

abuso de confianza, una utilización fraudulenta del poder, ejercido para beneficio privado.”⁶⁰

Administrar la información dentro del sistema es fundamental, la capacitación de los cuerpos policiales, equipamiento y distribución de los recursos donde se requieran y la administración presupuestaria en materia de seguridad, haciendo una tarea del Secretario con mayor peso administrativo y delegando funciones sustantivas. La carencia del trabajo administrativo trae como consecuencia desilusión e incapacidad para generar acuerdo a favor de la seguridad. La creación del sistema buscaba fortalecer las instituciones en materia; sin embargo, se ha transformado en un simple programa sin trascendencia contra la delincuencia.

Los recursos que se requieren en el sistema son diversos, demanda mecanismos adecuados, quedando en consideración las fallas administrativas de los servidores públicos encargados de formular nuevas propuestas, los recortes presupuestarios son un tope que mantiene las acciones detenidas, con la ineficiencia no se puede dar cauce a los objetivos del sistema y del secretario, centrados en las coordinación entre federación, estados y municipios, se trata de regular las actuaciones relacionadas con la función administrativa.

Se hace evidente la incapacidad de acción a nivel federal, las malas prácticas y la corrupción que afectan a los organismos encargados de seguridad pública, tienen que ajustar procedimientos y normas en pro de lo que la sociedad demanda, lograr resultados en este rubro implica gran esfuerzo es urgente que se atiende de manera distinta en cada estado, ya que algunas regiones representan mayor amenaza que otras.

⁶⁰ Villora Mendieta, Manuel, Op. cit, p. 11.

3.5 Factor humano como instrumento esencial

Las consecuencias de la ineficacia y actuar de un mal gobierno en materia de seguridad pública se puede observar en diferentes escenarios, la mayor parte involucra a las instituciones públicas, por diversas razones o causas el gobierno no ve resultados en sus acciones emprendidas, esto es la heterogeneidad de las acciones tomadas en contra de la delincuencia, la falta de coordinación, factores sociales y económicos que no son considerados.

Un factor indispensable es el humano, juega un papel esencial en el logro de metas y objetivos dentro de las instituciones, la realidad de los esfuerzos es contraria. El órgano encargado de evaluar los objetivos del sistema y del Consejo Nacional de Seguridad Pública es el Secretario Ejecutivo vigila los fines institucionales y de los servidores públicos encomendados por el Estado, a la contribución y resguardo de la protección social. Es difícil la tarea encomendada sumada a la situación económica del país donde gran parte de los servidores públicos consideran el servicio como una actividad remunerativa y, no de vocación y servicio.

El Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) y el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad son las unidades de mando encargadas de la revisión e implementación de programas, políticas y proyectos en materia de seguridad pública; sin embargo, los esfuerzos dentro del Sistema Nacional por coordinar, profesionalizar y reestructurar las instancias para la procuración eficiente del orden público y la paz en el territorio nacional son precarios y con poca relevancia. El Secretariado establece las bases de la coordinación del sistema, la evaluación de los programas, proyectos y políticas, se encarga de la dirección administrativa, empero, existe diversidad de funciones que realiza, reconociendo al servidor público como factor que determine la gestión adecuada de los recursos.

EFFECTOS INSTITUCIONALES Y DE GOBIERNO

La función de coordinación de las instancias encargadas de seguridad pública y aunque el Sistema Nacional de Seguridad Pública prevé gran parte de los objetivos, plantea estrategias para cumplir con sus fines, el panorama es diferente y complejo. “La señal de alarma es la violencia, asesinatos de jueces, políticos, policías, cientos de secuestros. Es el horizonte que se teme en México, el que anuncian algunos medios de comunicación, también políticos y militares estadounidenses que han comenzado a hablar, a principios de 2009, de México como Estado fallido, al borde del colapso.”⁶¹

Aun cuando se intenta estandarizar a las corporaciones estatales, municipales, e incluso federales con aspectos mínimos de eficiencia, capacitación, reclutamiento, entrenamiento y de apoyos de información que pueda aprovecharse en todas ellas, para lograr así la tan anhelada coordinación y acabar con las diferencias en éstos y otros rubros más, como equipamiento e infraestructura. Otros casos donde los policías no actúan para evitar la comisión de algún delito o aprehender a un delincuente si geográficamente o territorialmente no les compete y lo más grave es que no tienen claros los límites donde les corresponde actuar a cada uno.

“Las relaciones que se establecen entre funcionarios y delincuentes son generalmente de tipo clientelar, en la cuales se intercambian la omisión o protección institucional por beneficios de orden económico. La primacía en el vínculo establecido depende de la magnitud de los recursos fácticos que unos y otros manejan, institucionales en el caso de los primeros; personales, por lo que se refiere a los segundos. Esta situación se ve favorecida por la fragmentación del poder producido a partir de la adopción parcial de esquemas que afectan aspectos electorales, excluyendo principios como la vigencia del estado de derecho, la protección a instituciones y ciudadanos, la transparencia en el ejercicio público y la rendición de cuentas”.⁶²

⁶¹ Escalante Gonzalbo, Fernando, Op. cit, p. 90.

⁶² Flores Pérez, Carlos, “Narcotráfico y política”, Atlas de la seguridad y la defensa de México, Colectivo de análisis de la seguridad con democracia, México D.F., 2009, p. 110.

EFFECTOS INSTITUCIONALES Y DE GOBIERNO

Existe insuficiencia en la formación y capacitación debido a que los programas y cursos de las academias son diferentes en cada una, ya que van desde una semana, los muchos, hasta tres meses, los menos. Por esta razón, el Sistema Nacional de Seguridad Pública al ser el instrumento jurídico que fija las vías de participación de los tres niveles de gobierno para que en forma coordinada diseñen, instrumenten y lleven a la práctica los programas, proyectos o políticas contra el delito, ha hecho esfuerzos para estandarizarlos, además de instituir la carrera policial para contar con los miembros de las instituciones de seguridad pública en el grado de formación, capacitación que la misma sociedad exige.

“El crimen común es la principal amenaza que la población mexicana siente en carne propia, en todos los estratos sociales. Las fuerzas de seguridad no logran reducir los índices de delito. Los cuerpos policiales son acosados por los políticos que los conducen y les exigen eficiencia; por la población, que exige el fin de la corrupción, y por los carteles, que los buscan para que trabajen para ellos. Todo esto ha generado una realidad dramática que ha hecho que los militares comiencen a encargarse del trabajo de la policía.”⁶³

En muchas ocasiones a los problemas generados en el ámbito administrativo no se les otorga la importancia debida, siendo que su existencia dificulta la solución efectiva a cualquier otra problemática que se presente y el caso de la inseguridad pública no es la excepción. La corrupción, la estructura, recursos, tecnología e influencia corruptora con que cuentan las asociaciones criminales las hace poseer gran poder dentro de las organizaciones nacionales. Por tal razón, los policías son incapaces de responder a la ola de delitos y se vuelven cómplices, beneficiarios y hasta cabezas de la delincuencia en todos sus niveles, es decir, se ven rebasados y a veces coptados en su función de protección a la integridad física de los individuos, así como de sus bienes.

⁶³ Benítez Manaut, Raúl, Op. cit, p. 179.

EFFECTOS INSTITUCIONALES Y DE GOBIERNO

La incapacidad administrativa es un elemento ligado al factor humano, al no contar con una confianza en los servidores públicos, la instrumentación adecuada de sus capacidades, impactan en un deficiente alcance de los objetivos por más que se cuente con una planeación apropiada dentro de las instituciones públicas. La falta de credibilidad en éstos afecta notablemente en el desarrollo de los gobiernos, en el caso de la seguridad pública, se matiza en el desgaste social por el aumento de secuestros, narcotráfico, asesinatos, desconfianza institucional; por ello, el combate a la inseguridad busca salvaguardar, mantener la paz y el bien de la sociedad, pero los recursos con que se cuenta son imprescindibles para el desarrollo y cumplimiento de los objetivos planteados.

Cualquier sistema por muy avanzado que sea resulta ineficiente si se carece del recurso humano capacitado para su uso, el SNSP se ha preocupado por formar, capacitar y actualizar al personal de seguridad pública, por ello se instalaron academias estatales de policía, sin embargo, hay algunos rezagos provocados por la falta de material didáctico y constancia en la formación, aunque no deben descartarse los pocos institutos y academias que sí cumplen con los programas de formación, capacitación, actualización, adiestramiento y especialización.

Las instancias encargadas en materia de seguridad pública muestran deficiencias dentro de sus instituciones, esto implica que la aplicación de planes o mejora en su estructura, la eficiencia que deben de reflejar no es percibida, lo cual se refleja en un panorama social muy desgastado y un clima de desconfianza institucional, el recorte presupuestario, la mala distribución de los recursos repercute en un atraso tecnológico, falta de preparación y procedimientos administrativos precarios.

Se debe actuar de acuerdo con la percepción del entorno, organizar los recursos, resolver las carencias y anticiparse a los cambios que puedan presentarse y plantear nuevas opciones para lograr los objetivos. Sin seguridad los individuos no pueden ejercer libertades, afecta la armonía y el desarrollo de la sociedad, se

EFFECTOS INSTITUCIONALES Y DE GOBIERNO

debe preservar el orden, la coordinación y el óptimo funcionamiento de las instituciones de seguridad pública, la administración de la justicia busca el respeto a las leyes y el funcionamiento de ellas para permitir la convivencia civilizada en la sociedad.

Las estructuras institucionales consideran una serie de niveles jerárquicos desde policías hasta secretarios de seguridad que no perciben el impacto de su trabajo, no existe conciencia de los fines del gobierno, el reproche social es consecuencia del crecimiento delictivo, la mecánica en los programas y políticas que el gobierno ejerce no tiene impacto en los índices delictivos, debe de existir conciencia en los servidores públicos que de uso de razón que son parte de la instrumentaría estatal, que se reconozcan así mismos como elemento esencial que lleva a cabo las acciones que responden a las necesidades sociales.

Al interior de la institución existe una falta de confianza, bastante generalizada, tanto en las relaciones verticales (entre jerarquías) como en las horizontales, obstáculo significativo para el desempeño adecuado de la función policial, que afectan el entorno laboral, bajos salarios, prestaciones, promociones, reconocimiento del mérito, las deplorables condiciones de trabajo, genera una sensación de abandono y desprotección, lo que trae como consecuencia una pérdida creciente del interés por el adecuado desempeño de su función. Si el servidor público no toma conciencia de su función determinante, es rotundo que la administración pública tenga como resultado poco compromiso y confiabilidad en la sociedad propiciando la incapacidad administrativa.

La falta de conciencia en el servidor público es afectada por factores como la corrupción, incapacidad en la impartición de justicia, administrativa, decepción y poco interés en el servicio, creando círculos viciosos, la falta de aplicación de normas y procedimientos da lugar a la construcción, resultado de la carente intervención gubernamental en la ejecución y administración de acciones y estrategias, primordialmente reflejadas en resultados, por la falta de credibilidad

EFFECTOS INSTITUCIONALES Y DE GOBIERNO

en los funcionarios públicos, es visible el descontento en la hostilidad y la ruptura armónica de la sociedad, los escenarios son manifestaciones, aplicación de la justicia por la propia mano de las comunidades y falta de credibilidad para mantener el orden. El combate adecuado a la inseguridad es resultado del trabajo eficiente de la administración pública encargada de salvaguardar el bien común de la sociedad, el factor humano es imprescindible para el desarrollo y cumplimiento de los objetivos.

LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES COMO COMPLEMENTO PARA LA COORDINACIÓN

4.1 Administración de las RIG

El análisis teórico sobre la importancia de las relaciones intergubernamentales en el desempeño del sector público, bajo la perspectiva de la falta de coordinación institucional en materia de seguridad hace referencia a los efectos que produce la inseguridad y cómo el correcto diseño entre las relaciones de gobierno pueden minimizarlos. Las RIG, son un instrumento de apoyo en la cooperación y coordinación del sistema y se pretende fortalecer lo que se encuentra debilitado, el fin es dar una base sólida de coordinación en seguridad pública y que también sirva a los objetivos institucionales que busque siempre el bien colectivo.

“Las relaciones intergubernamentales constituyen mecanismos democráticos que contrarrestan tendencias de centralización de poder. Son complementos novedosos e informales al principio de separación de los poderes, novedoso porque surgen como consecuencia de las presiones que la realidad actual ejerce sobre los Estados, e informales porque no tiene un nivel de teorización consolidado, además de que se escapan en gran medida a parámetros formales como el marco jurídico o reglas institucionales”.⁶⁴

La capacidad de los gobiernos en el ejercicio de la administración se vuelve complejo y flexible en la medida del uso de sus facultades, las relaciones intergubernamentales son poco consideradas en la solución de problemas; así como cambiar lo que no ofrece respuesta, en esta parte el trabajo considera una serie de propuestas que pretenden incidir en el mejoramiento de los órganos encargados de la coordinación en materia de seguridad pública, así como la interlocución que debe existir entre las instituciones, el Secretario Ejecutivo es el principal actor del SNSP, y los Consejos que conforma el sistema.

⁶⁴ Grimaldo Lorente, Jaime y Rangel Guerrero, Christi, “Importancia de las relaciones intergubernamentales en un sistema de gobierno federal”, Provincia, Venezuela, Universidad de los Andes, enero-diciembre, No. 10, 2003, pp. 43, 44.

LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES COMO COMPLEMENTO PARA LA COORDINACIÓN

“La gestión intergubernamental (GIG) se refiere a las transacciones diarias o relaciones informales entre los elementos gubernamentales componentes de un sistema político-administrativo, la gestión implica continuos contactos, donde los actores deben ser expertos en relaciones sociales y en comunicar programas y situaciones locales tanto a los empleados como a los niveles superiores, por lo que se requiere de experiencia y cultivo de canales para buscar arreglo y ajustes.”⁶⁵ Donde se incluye la elaboración de redes entre las diferentes instituciones, por lo que promueven la solución de problemas, favoreciendo mayor participación así como una resolución más eficaz y eficiente a las demandas sociales.

Este tipo de relaciones implica una serie de elementos, por lo que es necesario comprender que se incluyen los rasgos característicos de las RIG que son: “1) el número y la variedad de las unidades gubernamentales; 2) el número y la variedad de funcionarios públicos que intervienen; 3) la intensidad y regularidad de los contactos entre los funcionarios; 4) la importancia de las acciones y actitudes de los funcionarios; y 5) la preocupación por cuestiones de política.”⁶⁶

Se encargan de identificar a los actores del sistema y la manera en que se relacionan, la administración proporciona los recursos para establecer el cómo y el porqué se interrelacionan considerando todas las unidades gubernamentales nacionales, estatales y municipales; las acciones y actitudes de los funcionarios que son el comportamiento enfocado a un fin y la percepción de sus participantes; las interacciones entre otros funcionarios y las cuestiones de política referentes a impuestos, ingresos gubernamentales, gasto fiscal, gastos funcionales, impactos de la ayuda federal, préstamos y deudas, cuestiones distributivas, regulatorias y redistributivas.

⁶⁵ Hernández Díaz, Ana María, “Relaciones Intergubernamentales”, Espacios Públicos, México, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, vol. 9, No. 18, 2006, p. 48.

⁶⁶ Wrigth, Deil, Op cit, p. 71.

LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES COMO COMPLEMENTO PARA LA COORDINACIÓN

El organismo encargado de la coordinación es el Secretariado y las actividades administrativas que realiza y las desempeñadas por los organismos de otros órdenes de gobierno; la finalidad es complementar los procedimientos de las instituciones constituyendo alternativas en la administración de la seguridad pública, e incidir en conceptos de asignación de recursos, infraestructura, modernización, salarios entre otros rubros.

Se deben considerar los acuerdos de coordinación con otras instituciones públicas, existe una diversidad de instituciones encargadas de la seguridad pública por lo que conviene establecer redes de cooperación en todas las dependencias para lograr los objetivos del sistema, la coordinación con estados y municipios comprende un marco de legalidad, el Secretario es el intermediario en la conformación de redes y trabajo en conjunto con las demás instancias.

“Las RIG definidas por William Anderson son un importante contingente de actividades o interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación. Tales interacciones deben entenderse como las vías de enlace entre todos los que participan en el sector público, cuyo flujo de información contribuye a evitar muchos de los problemas asociados a los fallos del Estado y hacer efectivas las ventajas potenciales de la organización federal del gobierno.”⁶⁷

Es necesaria una mejor administración, con el objetivo de procurar mejora en los procesos de bienes y recursos en este caso en materia de seguridad pública, para lograr los objetivos y fines establecidos por la constitución, el interés común es tal vez una de las causas más importantes de la coordinación, ya que el atenderlo puede ser determinante para la acción conjunta de las instancias del gobierno, a pesar de sus limitaciones de jurisdicción y competencia.

⁶⁷ Grimaldo Lorente, Jaime y Rangel Guerrero, Op cit, p. 40.

LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES COMO COMPLEMENTO PARA LA COORDINACIÓN

El reto no consiste en lograr una distribución apropiada y equilibrada entre las funciones de las diferentes instancias, y desarrollo de estructuras conducentes a una adecuada coordinación intergubernamental, de lo que se trata es de desarrollar redes es imprescindible proporcionar a los funcionarios los elementos necesarios que desarrollen el intercambio de comunicación con otras dependencias

4.2 Alternativas que proponen las relaciones intergubernamentales

Se debe tomar en cuenta las relaciones que existen entre las instituciones encargadas en materia de seguridad pública, el reconocimiento de los convenios que sean de interés común, la elaboración y ejecución de los planes y programas en beneficio del orden y la paz social, así como la cooperación de órganos y entidades, y la formulación de principios de relación con las entidades. Así, la distribución de competencias es más especializada estableciendo los elementos de cooperación y coordinación para asegurar la eficacia de la acción del conjunto de los poderes públicos.

La necesidad de la administración pública por encontrar nuevas formas en el logro de sus objetivos, permite que la generación de marcos intergubernamentales, faciliten las bases para el desarrollo de procesos paralelos de modernización, profesionalización y capacitación administrativos con el fin de que:

- Nivelen la interacción entre los funcionarios de las diferentes instancias,
- Surgimiento de una mayor confianza, de actitudes y percepciones conducentes a la coordinación, y
- Desarrollo de habilidades necesarias para la administración intergubernamental.

LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES COMO COMPLEMENTO PARA LA COORDINACIÓN

Los mecanismos son necesarios para definir conjuntamente el interés general en cuestión de competencias federales, estatales y municipales, que fijen la ejecución adecuada de la administración institucional y lograr el funcionamiento eficiente de la administración pública en todos sus ámbitos. Las relaciones intergubernamentales constituyen un mecanismo de apoyo para la realidad actual en el sistema político, la prestación de servicios y la administración pública de las instituciones en crisis, se deben crear nuevos criterios de calidad, eficiencia y efectivos que generen impactos positivos en la sociedad.

El desarrollo de las bases estructurales para el surgimiento de redes intergubernamentales efectivas no sólo es una tarea difícil, es decir, es salir del círculo vicioso en el que han estado estancadas las instituciones, lo que se pretende es facilitar los medios que permitan la consolidación en la coordinación de las instancias gubernamentales. "El concepto de RIG reconoce no sólo las relaciones estatales-nacionales e interestatales, sino también las locales-nacionales e interlocales; en otras palabras, el concepto de RIG abarca todas las permutas y combinaciones de relaciones entre las unidades de gobierno de nuestro sistema."⁶⁸

Los actores involucrados en las RIG se preocupan porque las cosas se hagan, esto es los arreglos informales, prácticos y orientados a metas que puedan realizarse dentro del marco formal, jurídico e institucional de los funcionarios, con el objetivo de identificar los cambios en los procedimientos, así como las funciones que desempeñan, con el fin de mantener un control de los objetivos y metas cumplidos en los programas establecidos.

Las condiciones que plantean un desafío son hacer que el sistema funcione eficazmente dentro de límites legítimos y a pesar de frenos cambiar las condiciones donde haya que hacerlo, para que el sistema pueda funcionar con mayor eficiencia. Es imprescindible la implementación, evaluación y diseño de los

⁶⁸ Wrigth, Deil, Op cit, p. 72.

LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES COMO COMPLEMENTO PARA LA COORDINACIÓN

objetivos del sistema que definan los problemas adecuados, las opciones alternativas para resolver los problemas identificados que atañen a los diferentes actores involucrados, tomando en cuenta la elaboración de estrategias conjuntas de acción por medio de las redes creadas para coordinarse.

“Las Conferencias Nacionales establecerán los mecanismos de coordinación que permitan la formulación y ejecución de políticas, programas, acciones necesarias para el cumplimiento de sus funciones. El Secretario Ejecutivo realizará las acciones necesarias para asegurar que la coordinación sea efectiva y eficaz e informará de ello al Consejo Nacional.”⁶⁹

El Secretariado Ejecutivo es el órgano operativo del Sistema y gozará de autonomía técnica, de gestión y presupuestal. Contará con los Centros Nacionales de Información, de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, así como de Certificación y Acreditación. El Titular del Ejecutivo Federal expedirá el Reglamento del Secretariado, que establecerá las atribuciones y articulación de estos Centros.

La coordinación entre los tres órdenes de gobierno y la adecuada administración, determinarán que las instituciones involucradas cuenten con el diseño para dar solución y respuesta a las situaciones que se presenten. No es suficiente contar con un sistema adecuado de administración pública que solo aplique la ley, es fundamental contar con instituciones fuertes que tengan capacidad para realizar diagnósticos dentro del entorno actual.

“Un importante contingente de actividades o interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación. Tales interacciones deben entenderse como las vías de enlace entre todos los que participan en el sector público, cuyo flujo de información contribuye a evitar muchos de los problemas asociados a los fallos del Estado y a hacer efectivas las

⁶⁹ Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, artículo 11, Diario Oficial de la Federación 2/01/09.

LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES COMO COMPLEMENTO PARA LA COORDINACIÓN

ventajas potenciales de la organización federal del gobierno”.⁷⁰ Se necesita una adecuada administración y la integración de la diversidad política para resolver los problemas, con la existencia de suficientes mecanismos que permitan la coordinación, ayuda entre las distintas instancias administrativas y gubernamentales, que den solvencia a los conflictos que se puedan presentar. Que sirvan de contrapeso y contribuir con sus acciones a la contribución de una mayor gobernabilidad y equilibrio entre las instituciones con su eficiente administración.

Deben orientarse al logro de los siguientes objetivos⁷¹:

- Lograr la equiparación de los ingresos que se distribuyen en las dependencias encargadas de seguridad pública, cumpliendo el reparto equilibrado en pro de los objetivos del sistema, la cohesión y bienestar social.
- Armonizar el actuar político, así como prestar apoyo a las jurisdicciones que tengan alguna limitación en el cumplimiento de sus objetivos.
- Planificación en cada organización, en el sentido de determinar dónde se está y hacia dónde se quiere ir, identificando los mandatos (de carácter legal y político), objetivos y misión, una evaluación del entorno y de la propia organización.
- Establecimiento de pautas de contacto entre funcionarios de niveles de gobierno distinto, y así determinar lo que un nivel de gobierno quiere y debe hacer y lo que los otros pueden ofrecer. Negociación de conflictos y logro de un mínimo acuerdo sobre condiciones y metas, se identifican problemas comunes y soluciones conjuntas.

La ejecución se concentra en la necesidad de solucionar problemas, planificación, identificación de los niveles de mando, evaluación del entorno y de la propia

⁷⁰ Grimaldo Lorente, Jaime y Rangel Guerrero, Op cit., p. 40.

⁷¹ Ídem, p. 48.

LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES COMO COMPLEMENTO PARA LA COORDINACIÓN

organización, contacto entre los servidores públicos de los diferentes niveles de gobierno que buscan resolver problemas derivados de intereses que permitan el logro acuerdos sobre condiciones y metas en común.

4.3 Convenios institucionales

La creación de acuerdos es el eje primordial dentro de un sistema de coordinación en materia de seguridad, es la base fundamental de las iniciativas que se persiguen dentro de las instituciones, las decisiones y acuerdos son determinados dentro de los mandos superiores, por lo cual el papel que juegan éstos es esencial en la aplicación adecuada del quehacer administrativo dentro de las instituciones involucradas.

Como lo dispone la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública en su artículo 13, el personal de confianza de las unidades administrativas del Sistema, del Secretariado Ejecutivo, de los Centros Nacionales, incluso sus titulares y de las dependencias que presten asesoría en materia operativa, técnica y jurídica a los integrantes del Consejo Nacional, se considerará personal de seguridad pública y será de libre designación y remoción; se sujetarán a las evaluaciones de certificación y control de confianza. Para tal efecto, se emitirá el Acuerdo respectivo por el que se determinen dichas unidades administrativas.

En materia de seguridad pública es el área estratégica la que debe fomentar nuevas formas de administrar los recursos y constituir nuevos programas para confrontar la inseguridad y la delincuencia, debe ser considerado el factor humano dentro de las instituciones, para la instrumentación de acuerdos en cualquier nivel de gobierno.

La administración de justicia debe tomarse en consideración; sin embargo, importa considerar los elementos como el conflicto, intercambio de información, los actores que intervienen, la administración, los factores políticos que determinan el

LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES COMO COMPLEMENTO PARA LA COORDINACIÓN

desarrollo de las relaciones en los diferentes niveles de gobierno.”La coordinación implica la presencia de instancias o espacios de poder que se empatan en objetivos comunes: el factor coordinador y el propio interés común que incide sobre la realidad social o material. La coordinación constituye también un acuerdo de al menos dos voluntades, que al concretizarse dan la posibilidad de aprovechar recursos y el mejor manejo de lo público a través de la efectividad de los gobiernos”.⁷²

El éxito del Sistema Nacional depende en gran parte del actuar organizado y coordinado con los órdenes de gobierno, las redes que crean las relaciones es con base en un sistema coordinado, que se adapta al entorno favoreciendo las acciones gubernamentales, que se comprende como la aplicación adecuada de programas y desarrollo institucional óptimo, generando soluciones a los problemas.

Los regímenes políticos, para el logro de sus fines distribuyen su actividad y responsabilidad en distintas dimensiones organizativas, tanto de forma horizontal (división de poderes), como vertical (territorial). De no establecer parámetros de coordinación y gestión conjunta, si se ignora la existencia y necesidad de estas relaciones será difícil resolver problemas, generando situaciones de ingobernabilidad y el camino a estados autoritarios que centralicen el poder, estará abandonado. El funcionamiento de programas y políticas como productos institucionalizados del sistema político requiere de diversidad de organismos, y de la distribución sobre una base territorial de diferentes competencias y rangos de actuación”.⁷³

Las relaciones tienen un impacto directo dentro de la calidad y efectividad de los programas o proyectos a los cuales se complementan con las redes que se conforman por sus acciones, toma de decisiones, que buscan atender las problemáticas sociales, administrativas, políticas y jurídicas que se presenten, a

⁷² Hernández Díaz, Ana María, Op. cit., pp. 42, 43.

⁷³ Grimaldo Lorente, Jaime y Rangel Guerrero, Op cit., p. 44.

LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES COMO COMPLEMENTO PARA LA COORDINACIÓN

través de sistemas racionales que determinan las causas y soluciones a problemas particulares.

“La dificultad de enfrentarse al cambio de políticas ha introducido al menos dos componentes importantes en el aspecto político de las RIG. Una ha consistido en aumentar la presencia y la influencia política de los administradores al formular y aplicar las políticas públicas. Una segunda ha consistido en introducir una mayor incertidumbre e imperceptibilidad en el proceso de seguimiento de los propósitos públicos donde participan jurisdicciones múltiples (con sus funcionarios).”⁷⁴ La negociación incluye una variedad de actores, entre ellos varios intergubernamentales dependen de un conjunto variable de políticas, administrativas, institucionales y económicas que operan en las tres instancias de gobierno.

Que permita los objetivos del sistema establecidos dentro de su artículo 2, la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo.

La concurrencia de facultades entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, quedará distribuida conforme a lo siguiente:

- Corresponde a la Federación, por conducto de las autoridades competentes: proponer las acciones tendientes a asegurar la coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios;

⁷⁴ Wrigth, Deil, Op cit, p. 85.

LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES COMO COMPLEMENTO PARA LA COORDINACIÓN

- Respecto del Desarrollo Policial: en materia de Carrera Policial, proponer al Consejo Nacional: las políticas relativas a la selección, ingreso, permanencia, estímulos, promoción, reconocimiento y terminación del servicio de los Integrantes de las Instituciones Policiales, de acuerdo al Modelo Policial.

Los Estados y los Municipios podrán coordinarse para hacer efectivo lo previsto en el artículo 115, fracciones III, inciso h) y VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Las Leyes Estatales de Seguridad Pública podrán establecer la posibilidad de coordinación, y en su caso, los medios para la más eficaz prestación del servicio de seguridad pública entre un Estado y sus Municipios.

El Estado desarrollará políticas en materia de prevención social del delito con carácter integral, sobre las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, así como programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas.

“Los contactos e intercambios entre funcionarios pueden ser simultáneamente cooperativos y competitivos, los factores determinantes pueden incluir la cuestión o problema de política, la categoría de los funcionarios (electos o nombrados), las inclinaciones partidistas de los participantes y el electo (local, estatal o nacional) representado.”⁷⁵ Las redes de colaboración que se susciten, es fundamental que no sean quebrantadas por el término de cada ciclo de gobierno, ya que los convenios entre los gobiernos requieren del seguimiento establecido para lograr los propósitos planeados, pues la responsabilidad social y pública no tiene que confundirse con la partidista.

⁷⁵ Ídem, p. 132.

LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES COMO COMPLEMENTO PARA LA COORDINACIÓN

4.4 Las RIG como una herramienta complementaria

Todas las instituciones públicas cuentan con objetivos y prioridades similares en materia de seguridad pública; sin embargo, cuentan con diferentes métodos para cumplir su tarea, la utilización de nuevas herramientas considera elevar la responsabilidad de las instituciones en la procuración de justicia y salvaguardar los intereses de la población, por lo que es necesario crear desde su marco normativo el complemento de las dependencias para el logro de sus objetivos.

La necesidad de adecuar el marco jurídico a las necesidades que se demandan en la sociedad y dentro de las mismas instituciones es que atiendan la dificultad para cumplir con los propósitos de coordinación del sistema, insuficiencia dentro de los mecanismos de planeación, control, y evaluación institucional, impacto de los resultados obtenidos.

Los impactos de la crisis económica van a seguir repercutiendo en el país y en los estratos sociales de no tomar medidas adecuadas para detener las consecuencias y el debilitamiento institucional que sufren los gobiernos. La ausencia de gobernabilidad, el quebrantamiento social, manifestaciones, descontento y desconfianza va ser más notorio, al no realizar acciones, la implementación de programas sigue siendo imperceptible y precario a causa de la mala distribución de los recursos que no son aportados dentro de las instituciones que pueden desarrollar al país y lograr el bienestar común.

Uno de los temas que se han considerado poco son las relaciones intergubernamentales como una herramienta de apoyo para regular el intercambio de información y una adecuada coordinación en el Sistema Nacional de Seguridad Pública y los procedimientos que intervienen en la conformación y objetivos del mismo.

LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES COMO COMPLEMENTO PARA LA COORDINACIÓN

La responsabilidad de cada institución por procurar la seguridad pública depende de los acuerdos y convenios logrados por los funcionarios de alto nivel, por lo cual tienen un papel determinante en la coordinación, “los modelos muestran tres tipos genéricos de autoridad: autoridad coordinada (autonomía), autoridad dominante o inclusiva (jerarquía) y autoridad igual o superpuesta (negociación)”⁷⁶ El primer modelo hace referencia a las siguientes características que lo identifican:

- No hay derecho consuetudinario de autogobierno local;
- Las entidades locales son hijas del estado, sometidas a la creación y abolición a discreción absoluta del estado (salvo limitaciones constitucionales);
- Las localidades sólo pueden ejercer los poderes que les han sido expresamente concedidos; y
- Las localidades son “simples inquilinos, a merced de la voluntad de la legislatura”

Los poderes nacional y estatales, implica que las de entidades son independientes y autónomas, en ocasiones las autoridades al establecer la jurisdicción y aplicación de las leyes de cada nivel de gobierno tienen confrontaciones al establecer cual es la jurisdicción que se debe aplicar, el modelo ya es caduco, enfocado como esta hacia unas condiciones políticas y sociales inexistentes. El modelo de autoridad inclusiva, “estudia el comportamiento en situaciones de toma de decisiones, presupone que todos los participantes se esfuerzan por optimizar su comportamiento, intentando cada uno maximizar sus ganancias y minimizar sus pérdidas dentro de los límites de la conducta permitida. Los resultados dependen

⁷⁶ Ídem, p. 104.

LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES COMO COMPLEMENTO PARA LA COORDINACIÓN

no sólo del comportamiento de cualquiera de los participantes, sino de la reacción de los demás actores”.⁷⁷

La falta de coordinación en materia de seguridad es reflejo de la mala administración actual del gobierno, continuar con un gobierno mal organizado, con gabinetes que desconocen los asuntos públicos, así como su falta de preparación dentro de la administración pública hace evidente en la actualidad que los escenarios que se presentan en el país son consecuencia de la mala toma de decisiones, carencia de consensos políticos y una visión limitada de la problemática que atañe al Estado.

En los modelos de autoridad inclusiva y de autoridad coordinada de los RIG, en el primero prevalece la jerarquía; en el segundo, los gobiernos nacional y estatal son iguales y autónomos. El de autoridad superpuesta tiene como rasgos característicos del modelo⁷⁸:

- Áreas considerables de operación gubernamental incluyen, simultáneamente, unidades (o funcionarios) nacionales, estatales y locales.
- Las áreas de autonomía o de independencia de una sola jurisdicción y de plena discrecionalidad son relativamente pequeñas.
- El poder y la influencia de que dispone cualquier jurisdicción (o funcionario) están considerablemente limitados. Los límites producen una pauta de autoridad que bien puede llamarse de negociación.

Los modelos de autoridad son antecedentes en la aplicación de un marco teórico en el ejercicio de las RIG que se necesita para realizar acciones encaminadas a fortalecer la coordinación, en cuestión del Sistema Nacional de Seguridad Pública tomando en cuenta un sistema que permita alcanzar los resultados esperados del

⁷⁷ Ídem, p. 110

⁷⁸ Ídem, p. 117

LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES COMO COMPLEMENTO PARA LA COORDINACIÓN

organismo, donde su esencia se basa en la cooperación y comunicación creando condiciones propicias para su aplicación y congruencia en el proceso de un sistema intergubernamental .

“El estudio de las RIG denota características desde su naturaleza técnica, administrativa y jurídica. En el primer caso se distinguen por las fórmulas de gestión destinadas a conseguir unidad, congruencia y compatibilización simplificada de acciones que proceden de diversos ámbitos de gobierno para el logro de objetivos. En lo administrativo inciden en la toma de decisiones, la racionalidad de la acción ante la rigidez de la norma, la formación o consolidación de redes de coordinación y gestión; finalmente de manera jurídica hace valer la personalidad jurídica de los gobiernos, distribución de competencias, y líneas de acción de los gobiernos derivados de actos jurídico-administrativos (convenios, contratos, acuerdos, concesiones o pactos)”.⁷⁹

La administración involucra el desarrollo de soluciones en problemas particulares, reconociendo los elementos involucrados que pretenden fortalecer el vínculo con las instituciones a través del factor humano, tomando en cuenta que los individuos son los que dirigen las instituciones, donde, solo unos cuantos toman las decisiones ellos son los principales encargados de la coordinación entre las dependencias, manteniendo contacto con otros funcionarios estableciendo comunicación con el fin de fortalecer la coordinación.

Las ventajas de las relaciones para la coordinación intergubernamental son⁸⁰:

- Mejora la asignación de recursos al mejorar el intercambio de información.
- Hace posible un mayor control del gasto y favorece el equilibrio presupuestario.

⁷⁹ Hernández Díaz, Ana María, Op cit, 2006, p. 39

⁸⁰ Grimaldo Lorente, Jaime y Rangel Guerrero, Op cit, pp. 42, 43.

LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES COMO COMPLEMENTO PARA LA COORDINACIÓN

- Garantiza el cumplimiento de las funciones públicas aún en las jurisdicciones con limitaciones financieras y de administración.
- Alienta la cooperación y la solidaridad interjurisdiccional.

El fin de otorgar mayor libertad a las instituciones a nivel estatal y municipal, así como a los funcionarios públicos, es crear un mayor campo de acción formando un sentido de responsabilidad entre los actores involucrados, ya que ellos son los que atienden las necesidades, soluciones y problemas, pueden dar respuesta a los problemas locales sin la necesidad de acudir a instancias federales.

4.5 Congruencia en la coordinación

En las Relaciones Intergubernamentales (RIG), Pontifes Martínez menciona que: “...se definen como los vínculos de coordinación, cooperación, apoyo mutuo e intercambio de acciones que se dan entre dos o más instancias de gobierno”⁸¹ donde la realización de redes entre las instituciones crea un sistema de distribución de competencias, dentro del cual los diferentes niveles de gobierno coadyuvan a la consecución de un objetivo común, la constitución de estas redes funciona para la resolución de problemas garantizando la participación de las instituciones involucrados en el sistema.

La existencia de estructuras federales implica la necesidad de coordinación entre las tres instancias de gobierno, para la realización de programas y acciones tendientes a lograr el desarrollo, fortalecimiento y reordenamiento de la actividad nacional. Cuando se considera y promueve por los líderes políticos, se fomenta la articulación de los actores alrededor de preocupaciones operacionales más que de planes y cuando se dan en un contexto donde se acepta la legitimidad y el valor de cada una de las entidades involucradas.

⁸¹ Pontifes Martínez, Arturo, “Relaciones Intergubernamentales”; Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Num. 34-35 Mayo Diciembre, 1989, p. 43.

LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES COMO COMPLEMENTO PARA LA COORDINACIÓN

“La coordinación implica la presencia de la dualidad de instancias o espacios que se empatan en objetivos comunes: el factor coordinador y el propio interés común que incide sobre la realidad social o material. En este orden de ideas la coordinación constituye también un acuerdo de al menos dos voluntades, que al caracterizarse dan la posibilidad de aprovechar recursos y el mejor manejo de lo público a través de la efectividad de los gobiernos”.⁸²

“Las instancias de coordinación se estructuran de forma totalmente diferente a la legislación; en la práctica posibilita la participación de la sociedad civil y de expertos, lo que significa un saldo importante para la ciudadanía. La instancia máxima es el Consejo Nacional de Seguridad Pública, presidido por el titular del Ejecutivo Federal, quien podrá delegar funciones sólo en el Secretario de Gobernación. La figura del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública se mantiene y se refuerza, otorgándole autonomía técnica, de gestión y presupuestal; esto deriva entre otras atribuciones, de la facultad que tiene para evaluar el desempeño del Sistema y proponer, debidamente fundamentado, la remoción de titulares de Seguridad Pública y la suspensión o cancelación de la aportación presupuestal federal a los estados, por contravención a los propósitos y acuerdos del Consejo Nacional; el Secretario Ejecutivo del SNSP será nombrado o removido libremente por el Presidente del Consejo Nacional”.⁸³

La coordinación entre diferentes niveles de gobierno funciona de manera más eficiente conformando redes de colaboración, donde las relaciones intergubernamentales involucran la relación entre los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal o entre la combinación de ellas. Las relaciones sirven para lograr objetivos comunes, no obstante, el orden constitucional reconoce un

⁸² Hernández Díaz, Op cit, pp. 42, 43.

⁸³ Cárdenas Villarelo, Ernesto, “Comentarios a la reforma del Sistema Nacional de Seguridad Pública, El Cotidiano, México, Universidad Autónoma de México, vol. 24, No. 153, enero-febrero, 2009, p- 41.

LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES COMO COMPLEMENTO PARA LA COORDINACIÓN

sistema de distribución de competencias, que Pontifes⁸⁴ identifica como posibles fundamentos para la coordinación:

- El sistema de la coexistencia de competencias en el plano federal y local.
- El sistema de coincidencia y complemento de ámbitos competenciales, por lo cual cada gobierno atiende en su régimen interior materias que existen en todo el país, pero que en paralelo se atienden por las autoridades respectivas de cada gobierno.
- El sistema de cooperación y auxilio, encaminado a hacer efectivos los principios de colaboración y solidaridad del federalismo.

El gobierno no puede imponer medidas correctivas a las instituciones que no apoyan los fines del SNSP; sin embargo las RIG permiten que la toma de decisiones y la participación en la conformación del bienestar común, proporcionan una herramienta jurídica más flexible en la distribución de justicia, existen más de 2400 municipios en el país, es muy limitado el quehacer del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) y coordine tal número de instituciones.

“El SNSP se integra, además del propio Consejo Nacional y el Secretariado Ejecutivo del SNSP, por cuatro Conferencias Nacionales de Procuración de Justicia, de Secretarios de Seguridad Pública, del Sistema Penitenciario, y de Seguridad Pública Municipal; este último se integra por dos presidentes municipales de cada estado y dos titulares político administrativos del DF; existirá además, una instancia amplia de participación, los Consejos Locales, que se constituirán en cada estado; adicionalmente y de ser necesario se crearán otras instancias regionales de coordinación de acuerdo a las necesidades como es el caso de las zonas conurbadas del DF; estos Consejos

⁸⁴ Pontifes Martínez, Arturo, Op. cit., p. 46.

LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES COMO COMPLEMENTO PARA LA COORDINACIÓN

Locales se integrarán por las instituciones de Seguridad Pública Estatal, Municipal y Federal y por las Presidencias Municipales, con la participación de al menos dos representantes de la sociedad civil o de la comunidad y de expertos o instituciones académicas, conforme al tema a tratar.”⁸⁵

Las técnicas teóricas que se proponen para hacer realidad la colaboración y cooperación entre los tres órdenes de gobierno y las instituciones encargadas de la seguridad pública las respectivas competencias que proporcionan las redes intergubernamentales entran en un marco necesario de cooperación y colaboración, en cuanto se orientan a una actuación conjunta en la que no deben mermarse ni las competencias que corresponden a la federación, estados y municipios ni las que ostenten el fin del SNSP.

“La coordinación significa la sincronización y unificación de las acciones para proporcionar una adecuada calidad, oportunidad y dirección; de tal manera que haya armonía y cooperación para alcanzar un objetivo común”.⁸⁶ La administración pública dentro de un adecuado ambiente de desarrollo, logra proveer de los recursos necesarios que se interrelacionan con los otros niveles de gobierno, con el objetivo de mejorar los procesos de los organismos públicos.

Las instituciones organizadas, tienen suficiente discrecionalidad en la administración de sus propios asuntos para dirigirla con un grado considerable de autonomía e independencia al tomar las decisiones importantes. “Los seres humanos que ejercen un cargo son los verdaderos determinantes de cómo serán las relaciones entre unidades de gobierno. Por consiguiente. El concepto de relaciones intergubernamentales tiene que formularse, necesariamente, en términos de relaciones humanas y de la conducta humana.”⁸⁷

⁸⁵ Cárdenas Villarrello, Ernesto, Op. cit., p. 42.

⁸⁶ Hernández Díaz, Ana María, Op cit, p. 42.

⁸⁷ Wrigth, Deil, Op cit, pp. 74, 75.

LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES COMO COMPLEMENTO PARA LA COORDINACIÓN

“La forma como fluyan las relaciones intergubernamentales va tener una relación directa con la efectividad y calidad de las políticas públicas. Son también medidores de la forma en cómo funciona el intrincado compuesto de redes entre personas y organizaciones que constituyen la ‘caja negra’ que es la administración pública”.⁸⁸ Buscan incidir en problemáticas que se encuentra en el contexto actual, integrando cierto nivel de racionalidad en la determinación de las causas y soluciones a los problemas, así como el reconocimiento de los actores involucrados y la importancia que tienen en la solución.

La capacidad de intercambio considera elementos como la negociación política, la diversidad en las capacidades jurídicas, las relaciones interpersonales de los actores involucrados, mecanismos de comunicación, voluntad política, convenios, entre otros factores que permiten comprender que las relaciones humanas y el grado de compromiso son condicionantes en el proceso de una buena implementación.

4.6 Aplicación

La propuesta de utilizar las relaciones intergubernamentales es como instrumento de apoyo para el mejor servicio de las instituciones policiales, los organismos encargados de su coordinación y la comunicación que se debe desarrollar dentro de las instituciones, así como la cooperación entre los diferentes órdenes de gobierno. Su objetivo principal es fortalecer la situación desfavorable en la que se encuentran las instituciones, fortalecer la cooperación y coordinación que busque el desarrollo eficiente del sistema de seguridad pública y de las instituciones que tienen por objetivo el bien común.

Las autoridades competentes de la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, se coordinaran para cumplir los siguientes fines orientados a trascender en el logro de sus objetivos. Implementar un modelo teórico como lo

⁸⁸ Grimaldo Lorente, Jaime y Rangel Guerrero, Op cit, p. 46.

LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES COMO COMPLEMENTO PARA LA COORDINACIÓN

son las relaciones intergubernamentales en el área de coordinación, es necesario tomar en cuenta los resultados que reflejen, dentro del SNSP y su aplicación en el Secretariado Ejecutivo debe realizarse de forma jerárquica y de manera sistemática encaminadas a fortalecer la estructura ya conformada en el sistema. Las RIG se centran en identificar las esferas apropiadas de los poderes y las jurisdicciones gubernamentales y en definir los límites de las acciones de los funcionarios.

Las RIG ayudan a diseñar modelos, estrategias, políticas o convenios que brinden más posibilidades de atender las demandas sociales, hacer más eficientes las actividades administrativas, rediseñar los canales de comunicación e información para la negociación político-administrativa, y realizar consensos intergubernamentales, independientes a las políticas partidistas. Con el fin de tener un control en la evaluación de la coordinación y de la conformación de redes debe considerarse:

- Se necesita una reforma al marco jurídico existente en materia de coordinación para la seguridad pública nacional, encaminado a conformar un marco normativo idóneo que dirija los esfuerzos institucionales hacia lo coordinación de las dependencias. Tiene por objeto coordinar la participación entre las entidades; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades; constituir los organismos en materia de coordinación y dar las bases de su organización y funcionamiento.
- Mantener informado al Secretario de imprevistos comenzando desde el nivel esencial que es el municipio lo que permitirá evaluar desde un inicio su aplicación tomando decisiones más acertadas al entorno y celebrar con la federación convenios de colaboración administrativa en materia de seguridad pública.
- Crear conciencia en los funcionarios públicos, principalmente mandos medios y superiores, que son los que se encargan de realizar la ejecución de la

LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES COMO COMPLEMENTO PARA LA COORDINACIÓN

administración pública; que conforman parte fundamental en el trabajo de coordinación entre las instituciones, con el fin de generar marcos intergubernamentales adaptables a las acciones de los funcionarios que facilite la coordinación entre las instituciones.

- Describir aquellas áreas de coordinación y congruencia entre los órdenes de gobierno, sentando con ellos las bases para su cobertura y aplicación, así como los medios e instrumentos de las instituciones públicas para el cumplimiento de los preceptos constitucionales e identificar los problemas que han rebasado su capacidad, sumando esfuerzos con otras autoridades dando eficiencia administrativa, de recursos y solución de demandas.
- Las modificaciones jurídicas que se requieran con el fin de establecer una mayor coordinación en los órdenes de gobierno, de las cuales la evaluación será realizada por el Secretario y el Consejo con el fin de dar congruencia y verificar si existen elementos de incertidumbre en la coordinación institucional.
- Se evaluará el impacto que ha tenido el trabajo en materia de coordinación, en seguridad pública y justicia, los activos en personal capacitado, tecnología, infraestructura, equipamiento, y como han favorecido en la administración de los recursos en contra de la inseguridad.
- Por último se verificara si el sistema de evaluación puede ser incluido en un sistema de indicadores nacional, con el fin de dotar a las instituciones de más y mejor infraestructura para la seguridad pública, en las áreas que señalan los ejes del SNSP dando mayor certidumbre a los objetivos y medir de forma directa los resultados en operación policial, inversión, transparencia, rendición de cuentas e información entre otros.

“La coordinación es un bien necesario en la medida que significa, no sólo la respuesta para lograr la coherencia en la lucha contra los grandes problemas

LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES COMO COMPLEMENTO PARA LA COORDINACIÓN

del Estado sino también un mecanismo de consolidación entre lo técnicamente aconsejable y lo políticamente factible. Por lo que la práctica de la coordinación intergubernamental se considera por sí misma, un instrumento racional del Estado para el desarrollo de la descentralización, por el hecho que dispersa competencias o las comparte”.⁸⁹

⁸⁹ Hernández Díaz, Ana María, Op cit, p. 43.

CONCLUSIONES

- El contrato social el cual delega funciones de la sociedad al Estado hace indiscutible el uso de mecanismos con el fin de proporcionar el bienestar colectivo, en este caso el uso legítimo de la violencia bajo un marco jurídico lo que legitima sus funciones y obligaciones.
- El trabajo conjunto entre los poderes de gobierno, mantienen un equilibrio en el desarrollo de sus competencias, por lo cual la mecánica estatal es coordinada en el logro de objetivos, dando un mejor funcionamiento del gobierno.
- La administración pública es la respuesta del gobierno a las necesidades sociales, es el intermediario entre la sociedad y el gobierno, es el principal actor en la ejecución de los objetivos gubernamentales, es la herramienta multidisciplinaria esencial dando un mayor campo de acción en la organización, integración y dirección de las instituciones públicas; así como, en el análisis y solución de problemas.
- La capacidad de los gobiernos para atender problemas es más complejo y difícil bajo el marco de sus capacidades, las relaciones intergubernamentales aportan un campo mayor de acción complementando sus funciones en la solución de problemas ya que crea vínculos de cooperación y coordinación entre dos o más instancias de gobierno.
- Una de las funciones prioritarias del Estado es prestación de servicios de seguridad pública que garantice el bienestar social, sin embargo la falta de capacitación de los cuerpos policiales provoca prácticas corruptas que involucran al crimen organizado, creando desconfianza de la social a causa de la falta de resultados por parte de las instituciones.
- La descoordinación por parte de las instituciones públicas encargadas de la seguridad pública es considerada de manera independiente en las diferentes

CONCLUSIONES

regiones del país a lo establecido en su marco normativo; es menester, homologar procedimientos que fortalezcan atribuciones con el objetivo de salvaguardar los intereses de la sociedad.

- La principal función del Sistema Nacional de Seguridad Pública es organizar y garantizar el funcionamiento adecuado de coordinación y cooperación entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, deben ser llevadas a la práctica bajo la dirección administrativa del Secretario Ejecutivo.
- La seguridad nacional son acciones destinadas a mantener la integridad y estabilidad social, económica y política de sus habitantes, que se ve reflejado en la inseguridad del país a causa del constante cambio en los proyectos, deben crearse programas nacionales que no terminen con un partido y comience uno nuevo con otro debe darse continuidad a los programas.
- El aumento en la inseguridad es un fenómeno relacionado de manera directa a elementos económicos, políticos y sociales, donde cada uno tienen efectos en la impartición y demanda de servicios públicos, siendo la sociedad el principal receptor de las consecuencias.
- La diversidad de métodos para lograr la persecución de objetivos institucionales, no permite que se desarrollen las capacidades en el mismo nivel de integración en los diferentes de gobierno por lo que las relaciones intergubernamentales complementan la coordinación y comunicación en el logro de sus objetivos de manera óptima.
- La crisis económica propicio recortes presupuestarios dentro de las instituciones, respecto al combate a la inseguridad el crimen organizado aumento a causa de la falta de infraestructura institucional haciendo deficiente el trabajo de los organismos que realizan funciones de seguridad pública.

CONCLUSIONES

- Los efectos de las acciones gubernamentales son percibidas por la sociedad, la medición de sus efectos se refleja en el desempleo, crecimiento de empleos formales e informales, aumento del crimen organizado, y en el poder adquisitivo de los ciudadanos, indicadores que reflejan los índices inseguridad.
- La creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública es conformar redes de coordinación y cooperación entre los diferentes órdenes de gobierno y de sus actores involucrados, siendo el Secretario Ejecutivo elemento primordial en el cumplimiento de los objetivos y metas del sistema.
- La distribución de los recursos es esencial en el cumplimiento de objetivos, la respuesta a las necesidades sociales atendidas institucionalmente es una variable dependiente de los recursos, que determinan el margen de acción en la toma de decisiones, la desigualdad en la distribución es uno de los factores que limitan el desarrollo social y económico, por lo que es determinante en el actuar de las autoridades.
- La duplicidad de funciones dentro de diferentes instancias públicas obstruye las funciones de coordinación y comunicación, haciendo evidente el trabajo precario entre las instituciones y los servidores públicos, dificultando la cooperación entre las instituciones de seguridad pública.
- La coordinación tiene como objetivo realizar compromisos entre los órdenes de gobierno a través de convenios que celebren homologación de funciones, formación, promoción, evaluación y retiro de los miembros dentro de las instituciones, asignación y distribución de recursos, infraestructura e intercambio de información, para vislumbrar un objetivo general y en común.
- Uno de los obstáculos de la coordinación entre las diferentes instituciones de seguridad pública, es el número excesivo de cuerpos policiales, los cuales cuentan con diferentes procedimientos, los acuerdos institucionales crean

CONCLUSIONES

apoyo mutuo, asegurando procedimientos equivalentes en los contenidos de planes y programas.

- El factor humano, en este caso los servidores públicos son la base de las instituciones, por lo que les corresponde actuar de manera racional, es decir, la toma de decisiones y el desarrollo de capacidades son primordiales en el logro de objetivos dentro de las instituciones públicas. Ellos determinan el éxito o ineficiencia administrativa, ya que ellos se encargan de administrar los recursos.
- La falta de respuesta a las demandas sociales hace más evidente la decepción social y desconfianza hacia las instituciones, propiciando el desconocimiento de gobierno y dando movilidad a manifestaciones sociales tomando la justicia en sus propias manos. Resulta difícil el trabajo de las autoridades por la falta de cooperación y reconocimiento por parte de la sociedad en la persecución de sus objetivos.
- La administración intergubernamental son las relaciones diarias dentro de las instituciones públicas, son redes que promueven la solución de problemas, favoreciendo mayor participación así como una resolución más eficaz y eficiente a las demandas sociales, mejorando los procedimientos dentro de las dependencias.
- La identificación de los actores del sistema y la forma en que se relacionan proporcionan los recursos para establecer una mayor comunicación entre los funcionarios, ya que difícilmente se podrían realizar los pactos entre las dependencias de seguridad pública.
- Las relaciones intergubernamentales tienden a ser una herramienta para las instituciones públicas con el fin de mejorar sus procedimientos en coordinación,

CONCLUSIONES

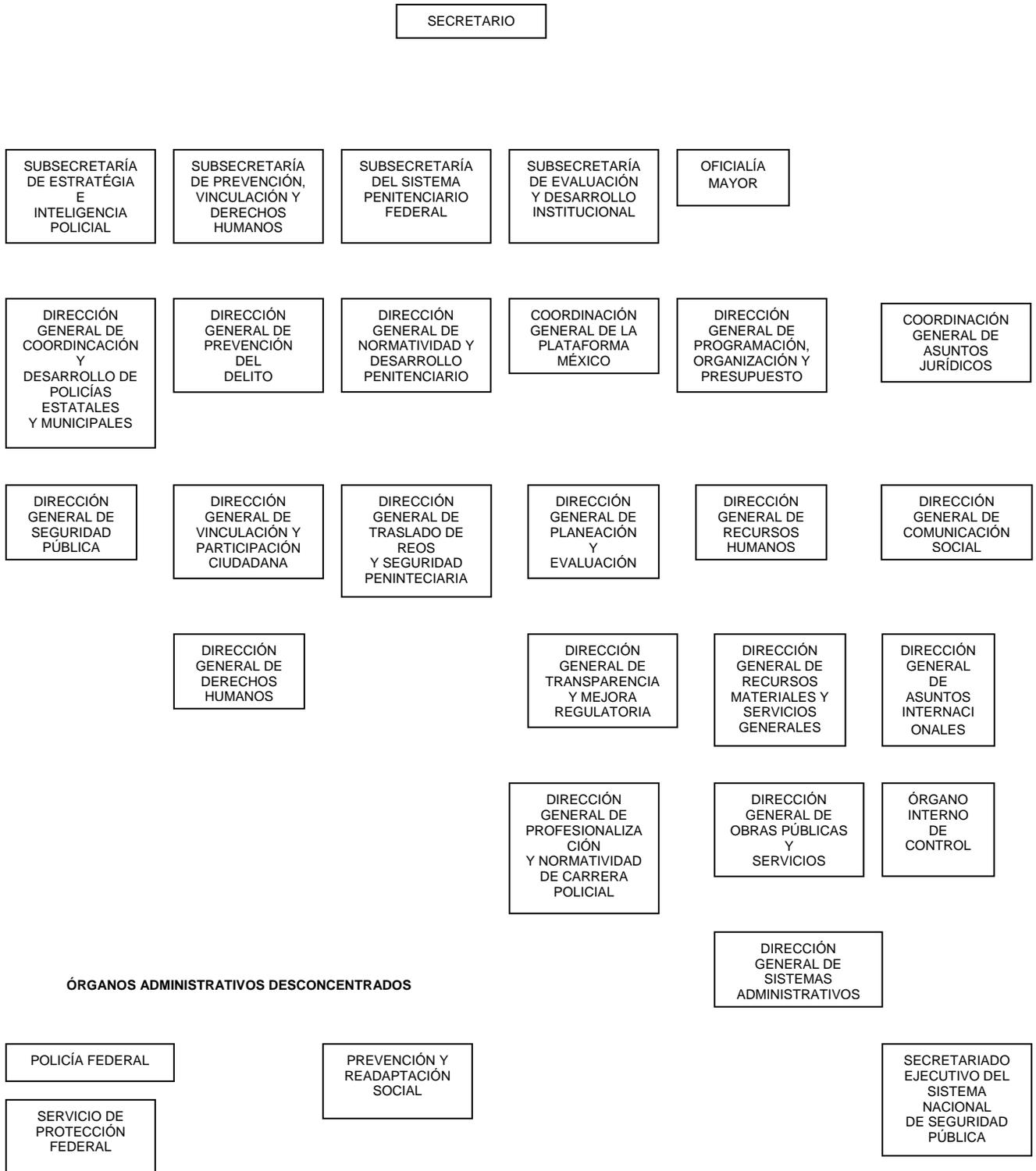
comunicación y construir objetivos paralelos entre las instituciones con el objeto de tener una mayor articulación y congruencia.

- El resultado óptimo de la administración, es instrumentar una estrategia constituida por los órdenes de gobierno con el objetivo de mejorar los procesos de bienes y recursos en materia de seguridad pública, para lograr los objetivos y fines establecidos por la constitución, que permita el fortalecimiento de la coordinación dentro de las instituciones.
- El resultado de instrumentar nuevas estrategias en los tres órdenes de gobierno es dar un resultado óptimo en el fortalecimiento de las dependencias por medio de la evaluación del sistema desde el momento en que se comience su aplicación.

ANEXOS

Anexo 1

Estructura Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública



BIBLIOGRAFÍA

- Bobbio, Norberto; "Estado, Gobierno y Sociedad, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.

- Camou Antonio; "Estudio Preliminar", México, FLACSO-IISUNAM, 2001.

- Dimorck Marshall, Edward; "Administración Pública", México, UTEHA, 1953.

- Flores Pérez, Carlos, "Narcotráfico y política", Atlas de la seguridad y la defensa de México, Colectivo de análisis de la seguridad con democracia, México D.F., 2009.

- Gilberto Giménez, "Poder, Estado y Discurso", México, UNAM 1981.

- Gonzáles Ruiz Samuel; López Portillo, Ernesto: et al, "Seguridad Pública en México: problemas, perspectiva y propuestas", México, UNAM, Coordinación de humanidades, 1994.

- Guerrero Orozco, Omar, "El Estado y la Administración Pública en México", México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989.

- Mota Sánchez, Ramón; Armendáriz Guevara, Carlos; et al., "Seguridad Pública y justicia", México, DF, Fundación Mexicana Cambio XXI Luís Donaldo Colosio, 1994.

- R. McCaffrey, General Barry, "El desafío mexicano: corrupción, crímenes y drogas", Atlas de la seguridad y la defensa de México, México DF., Colectivo de análisis de la seguridad con democracia, 2009.

- Rodríguez Sumano, Abelardo, "México: ausencia de una política de Estado en la seguridad nacional", Atlas de la seguridad y la defensa de México, Colectivo de análisis de la seguridad con democracia, México D.F, 2009.

- Sánchez, González, José Juan, "La Administración Pública: su objeto y su estudio", México; Plaza y Valdez Editores, 2001.

BIBLIOGRAFÍA

- Sartori, Giovanni, "Elementos de la teoría política", Madrid, Alianza Editorial, 2005.
- Sharkansky, Ira; "Administración Pública", México, Editores Asociados, 1971.
- Tello Peón, Jorge, "La seguridad pública en México. Síntesis social", Atlas de la seguridad y la defensa de México, Colectivo de análisis de la seguridad con democracia, México D.F., 2009.
- W. Deutsch Karl, "Política y Gobierno", México-Madrid-Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Wrigth, Deil, "Para entender las Relaciones Intergubernamentales", México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

Hemerografía:

- Benítez Manaus, Raúl, "La nueva seguridad regional: amenazas irregulares, crimen organizado y narcotráfico en México y América Latina.", Madrid, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, marzo 2009.
- Carrillo Castro, Alejandro, et al. "La Administración de la Seguridad Pública y las Políticas en México", Revista de Administración Pública, Instituto Nacional de Administración Pública, No. 106 septiembre-noviembre, México, 2002.
- Curzio, Leonardo, "Estado, soberanía y seguridad nacional", Revista de Administración Pública, Instituto Nacional de Administración Pública, No. 100, México, 2000.
- Escalante Gonzalbo, Fernando, "¿Puede México ser Colombia? Violencia, narcotráfico y Estado", México, Revista Nueva Sociedad No. 220, marzo-abril de 2009,

BIBLIOGRAFÍA

- Gertz Manero, Alejandro, "Una reforma integral para la seguridad pública", México, Revista de Administración Pública, núm. 106, 2002.
- Grimaldo Lorente, Jaime y Rangel Guerrero, Christi, "Importancia de las relaciones intergubernamentales en un sistema de gobierno federal", Provincia, Venezuela, Universidad de los Andes, enero-diciembre, No. 10, 2003.
- Hernández Díaz, Ana María, "Relaciones Intergubernamentales", Espacios Públicos, México, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, vol. 9, No. 18, 2006
- Herrera Pérez, Agustín, "Prevención de los delitos: elemento fundamental en la Seguridad Pública", Revista de Administración Pública, México, Instituto Nacional de Administración Pública, No. 106 septiembre-noviembre, 2002.
- Jiménez Nieto, Juan J., "Relaciones del Gobierno con las Empresas Públicas: directorio político y gerencia empresarial", Revista de Administración Pública, Instituto Nacional de Administración Pública, No. 180, Septiembre/Diciembre, México, 2009.
- Jusidman, Clara "Desigualdad y política social en México" México, Revista Nueva Sociedad No. 220, marzo-abril de 2009.
- Peters, B. Guy, "La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia adentro?", Revista del CLAD Reforma y Democracia No. 27 (Oct. 2003) Caracas.
- Ramos López, Juan, "La creación de la secretaría de seguridad pública", México, Revista de Administración Pública, núm. 106, 2002.
- Villora Mendieta, Manuel, "Dilemas morales y percepción de la corrupción en las organizaciones públicas: El factor cultural", México, Revista Buen Gobierno, No. 1 semestre 1 de 2006.

BIBLIOGRAFÍA

Otras referencias:

- Gómez, Francisco, "Imposible evaluar a policías: Tello Peón", México, El universal, Sábado 19 de septiembre de 2009.

- Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI).

- Ley de Seguridad Nacional, artículo 3, DOF 26/12/2005.

- Ley General que establece las Bases de Coordinación en el Sistema Nacional de Seguridad Pública Diario Oficial de la Federación 02/01/2009.

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Diario Oficial de la Federación 13/03/2002.

- Tercer Informe de Gobierno 2009.

- www.icesi.org.mx/publicaciones/articulos/2008/Costo_de_la_Violencia.asp