

42
28j

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
ACATLAN



MEXICO D.F. 1995

FALLA DE ORIGEN



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 está 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.

Juana López de Rodríguez

José Fausto Rodríguez Mondragón

Por su apoyo brindado de manera constantes en los buenos y malos momentos de este largo camino. Por la confianza depositada en mi y por su infinito amor en todos los días de mi vida.

Jhoana I. Rodríguez López

Luis R. Rodríguez López

Por todo lo que juntos hemos compartido.

Roberto Suárez Rodríguez

Por lo grande y valioso que representas en mi vida; por tu amor y respaldo incondicional sin importar lo árduo que es el camino.

Luz Ma. Castillo Ayalos

Lorenzo Magaña Frias

A quienes agradezco su oportuno apoyo, alien-
to y amistad siempre sincera.

Debo manifestar mi agradecimiento infinito al **Lic. Martín Díaz Vázquez** que con sus conocimientos, experiencia y disposición hizo posible la realización y consecución del presente trabajo.

Asimismo agradezco el apreciable interés y aportaciones que recibí de la mesa de sinodales: **Lic. Carlos Castaño Asmitia, Ing. Ignacio Lizárraga Gaudry, Lic. Martín Díaz Vázquez, Lic. Luis Mejía Piña, Lic. Gregorio Aranda Acuña.**

**Reconozco y agradezco a los maestros por
brindar sus conocimientos y experiencias que
fueron parte necesaria e importante para lo-
grar el término de mi carrera universitaria:**

Alejandro Juárez Ezquivel

Alma Rosa Sánchez

Clavel Beatriz Díaz

Efraín Meza Moreno

Ella Rodríguez Guerra

Ezra Shabot Azkenazi

Jesús Cazadero Echeverría

Juan Montes de Oca

Martín Díaz Vázquez

Miguel Ramírez Zozaya

Patricio Patiño Arias

Rodolfo Jiménez Guzmán

Xochitlalli Aroche Reyes

**Gracias a ustedes amigos, por la amistad sin-
cera siempre brindada:**

Adrian Franco Barrios

Claudia González Contreras

Eledith Sánchez Fragoso

Guadalupe Enriquez Mendoza

Ligia González Guerrero

Miguel Nicolas Escudero

Miki Teramoto Sakamoto

Raciél Pérez Cruz

Rafael Montes de Oca

Siddharta García García

Verónica López Aguila

Yadira Guzmán Nuricumbo

INDICE

	Pág.
INTRODUCCION	i
CAPITULO I. MARCO TEORICO CONCEPTUAL: EL CONTEXTO	
1.1. Estado	3
1.2. Gobierno Y Administración Pública	7
1.3. Servicios Públicos	13
1.4. Seguridad Pública	19
1.5. Políticas Públicas	21
CAPITULO II. LA SEGURIDAD PUBLICA Y SU PROBLEMATICA ACTUAL	
2.1. Crisis Económica, Corrupción e Inseguridad Pública	36
2.2. La Seguridad Pública en el Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994	44
2.3. Respuestas y Soluciones en el Acontecer Nacional	48
2.4. La Importancia del Contexto General en la Realización de un Estudio de Caso	51
CAPITULO III. LA ORGANIZACION DE LA SEGURIDAD PUBLICA	
3.1. Consideraciones Preliminares	60
3.2. Definición	64
3.3. Características	65
3.4. Organización y Funcionamiento	67
3.5. Recursos	70
3.6. Administración de Personal	71
3.6.1. Reclutamiento	74
3.6.2. Selección	77

3.6.3. Inducción	81
3.6.4. Capacitación	82
CAPITULO IV. LA SEGURIDAD PUBLICA EN EL MUNICIPIO DE TENOSIQUE TABASCO: UN ANALISIS DE POLITICAS PUBLICAS	
4.1. Aspectos Generales del Municipio	92
4.2. Organización del Sistema de Seguridad Pública Municipal: Administración de Personal	99
4.3. Definición del Problema	105
4.3.1. Ausencia de planes y programas	116
4.3.1.1. Políticas públicas, una alternativa	118
CONCLUSIONES Y PROPUESTAS	123
ANEXOS	141
BIBLIOGRAFIA	161

“Debilitar a un poder para fortalecer a otros es debilitar a la Nación. Vigorizar la capacidad de los gobiernos de las autoridades municipales no sólo revierte los obstáculos de la centralización, sino que habilita a la Nación para contender con los retos que se dan en todo el país”.

(Carlos Salinas de Gortari, 1989)

“Tomar seriamente la prevención delictiva y la seguridad pública es atacar las causas que producen el aumento de la delincuencia y la seguridad pública; si existe convencimiento sobre la presencia de causas integrales que generan esos costos, entonces es obvia la conclusión de que esas causas han de ser enfrentadas con las opciones más sensatas”.

(Agustín Pérez Carrillo, 1995)

INTRODUCCION

El hombre desde su surgimiento necesariamente ha tenido que vivir en sociedad; desarrollar su vida al lado de otros individuos no siempre en condiciones de igualdad, identidad y de moral, así como en circunstancias políticas y económicas que propician que una sociedad por muy pacífica que sea, en cualquier momento de su existencia se vea envuelta en situaciones conflictivas que desestabilizan el desarrollo pacífico del ambiente cotidiano. Actos, disturbios y conflictos que perturban la paz y la tranquilidad son un claro reflejo de ello

El hombre por sí solo no puede arbitrar, dirimir y resolver sus conflictos; en tanto se caracteriza por su diversidad, pluralidad y sentido de supervivencia a costa de lo que sea y de quien sea, debe haber una institución superior a éste que atienda y dirima todo este tipo de situaciones.

Así como existen instituciones públicas destinadas a procurar vivienda, luz eléctrica, agua potable, desarrollo económico y educación entre muchas otras, a la par del desarrollo de cualquier lugar, deben existir instituciones que persigan la procuración de la justicia y la seguridad pública donde la ley prevalezca por encima de todo, para procurar así una convivencia pacífica entre los hombres.

El Estado entonces, preocupado por la preponderancia de los conflictos sociales e interesado en que exista la paz y la tranquilidad como escenario idóneo para la búsqueda del desarrollo económico, político, cultural y humano, toma como propia la necesidad de brindar seguridad pública a la población y la adentra en sus funciones, al grado de procurarla como uno de sus principales fines por alcanzar mediante la diaria actuación del gobierno y la administración pública, traducido éste en el ejercicio del poder estatal.

La convivencia humana posee como norma fundamental el respeto a los derechos de cada uno de los integrantes de un determinado lugar. Derivado de ello y porque el Estado mismo lo instituye, vivimos en un régimen basado en el derecho que nosotros mismos hemos procurado para poder vivir en paz en sociedad y procurar así sin interrupción alguna, nuestro desarrollo como parte de una sociedad, de un grupo social y de nuestra propia familia.

La seguridad pública como actividad de gobierno es fundamental e indispensable, en tanto representa una condición necesaria de la vida institucional y de las libertades humanas, lo que lleva a pensar que en el momento en que ésta no es llevada a cabo conforme a derecho y con miras a procurar la seguridad física y material de todos los hombres, la situación preponderante se traduce en una problemática social conocida como inseguridad pública.

Como problema existente, es perfectamente perceptible y preocupante en tanto atenta contra la existencia del mismo hombre; su estudio y abordamiento teórico no es resultado de caprichos subjetivos, detrás de este problema existen instituciones públicas que lo producen, así como la sociedad civil en su conjunto, que de una manera u otra coopera para su existencia.

Ante la complejidad cada vez mayor del ambiente de inseguridad pública a nivel nacional y ante la preocupación que invade en todo momento la vida de cualquier mexicano, el presente trabajo se aboca a investigar dicho problema, que desde tiempo atrás y aún hoy en nuestros días caracteriza a nuestro país.

La inseguridad se traduce en acciones que rompen con el orden público y ponen en entredicho una de las funciones y obligaciones de mayor importancia del gobierno en sus tres niveles, en tanto no se garantiza tranquilidad, paz y protección de la integridad física y moral de la población, debido en esencia a una latente falta de vigilancia, ausencia de prevención de actos delictuosos, escaso interés por parte de las autoridades, casi nula

elaboración de programas operativos, falta de orientación ciudadana y otros factores que inciden directa o indirectamente en la prestación de dicho servicio; hechos que se derivan en gran parte de la ausencia de preparación y profesionalización del personal a cargo de la seguridad pública.

El problema de la inseguridad pública es latente y complicado, pues involucra a autoridades gubernamentales de los tres niveles de gobierno y a la sociedad en su conjunto.

Las preguntas que orientan a la investigación son muchas y muy variadas, tales como ¿existe inseguridad pública en México?; si existe, ¿de qué manera es enfrentada por las autoridades correspondientes y cuales son hasta ahora las herramientas administrativas utilizadas?; ¿los planes y programas implementados por la administración pública y el gobierno se han ejecutado conforme a derecho, los resultados obtenidos son positivos?; ¿las autoridades involucradas o responsables directamente de la guarda de seguridad pública desempeñan eficaz y eficientemente su tarea?; ¿el personal destinado al cumplimiento de dicha función y que forma parte del órgano responsable de la seguridad pública en México son elementos verdaderamente preparados para el perfecto desempeño de sus tareas?.

Estas y muchas interrogantes más son las que se presentan de manera general al momento de involucrarnos en el tema a tratar, pero debido a la delimitación del tema abordado, en el presente trabajo se pretende básicamente responder a los dos últimos cuestionamientos referidos a la eficiencia y racionalidad administrativa en el desempeño de quienes son los encargados de llevar a cabo la actividad de seguridad pública.

La seguridad pública es una de las principales actividades del Estado desde que éste surge como tal, ya que siempre ha existido la necesidad de administrar la paz social y dirimir conflictos entre los hombres. El Estado ha sido desde siempre el encargado de la guarda de la seguridad, tan necesaria en cualquier lugar, ya que en el momento de ser interrumpida la tranquilidad preponderante como escenario idóneo para llevar a efecto el

desarrollo de cualquier sociedad existente, se da paso al ambiente de inseguridad pública caracterizado por agredir constantemente a los hombres y mujeres que conforman la comunidad y que pasan a ser víctimas de dicho escenario; colocando en tela de juicio la eficiencia y eficacia estatal.

En el ámbito municipal es uno de los principales servicios que el ayuntamiento debe proporcionar de manera directa a la población, aunque actualmente se dan casos en que dicho servicio es concesionado, debido a que es uno de los aspectos de la administración municipal que mayores requerimientos materiales, técnicos y financieros consume.

Esta función es importante porque salvaguarda a la población de alteraciones a la paz y delitos atentatorios contra los intereses particulares y colectivos de sus miembros; además porque es uno de los vínculos inmediatos de la ciudadanía con sus autoridades, ya que son éstas las responsables de la tranquilidad del municipio.

Se pretende analizar el problema citado en la administración pública municipal, toda vez que éste es la piedra angular, política, administrativa y territorial, es el punto clave para tratar de emprender reformas y cambios estructurales que atañen directamente a la preparación y conocimientos del servidor público respecto de su actividad.

Se busca conocer el problema a fondo, involucramos en él y tratar de ser propositivos aportando soluciones viables, mediante el uso de las políticas públicas, en tanto son una herramienta política-administrativa basada en la racionalidad y que abre la posibilidad de aligerar la aportación de análisis y resultados frente a la multiplicidad de demandas que plantea la sociedad al Estado.

A partir de percibir la situación antes expuesta, se desprende el objetivo general que se persigue conseguir a lo largo de la presente investigación: conocer la forma de administrar la seguridad pública, con la finalidad de examinar la eficiencia y la eficacia del personal encargado de brindarla, a partir

de conocer tanto el grado de preparación con que cuenta, como el grado de idoneidad para el desempeño de sus actividades asignadas.

Aunado a este objetivo, se encuentran los objetivos específicos que pretenden definir las acciones de hecho y de derecho en la seguridad pública; analizar la manera de como las autoridades responsables de la seguridad pública afrontan situaciones de inseguridad y emergencia; conocer a fondo las políticas públicas para implementarlas en el análisis de la problemática a tratar; y por último, estudiar los recursos humanos respecto del nivel de escolaridad con que cuentan al momento de ocupar sus puestos, del conocimiento que poseen acerca de su actividad y de la capacitación brindada durante el servicio.

Se pretende abordar la funcionabilidad de autoridades y órganos encargados de preservar la seguridad pública; no sin antes analizar básicamente la estructura organizacional del municipio y las causas generales de la inseguridad. Sin caer desde luego en subjetivismos que nos lleven a responsabilizar única y excusivamente a la autoridad municipal de dichas causas, ya que estamos conscientes que la ejecutora de los actos es una sociedad, con múltiples problemas y con grupos sociales cansados de vivir en las condiciones prevalecientes, que en ocasiones los hace pensar en la búsqueda de su beneficio a costa de quien sea y de lo que sea.

La hipótesis central en la que se sustenta la presente investigación, radica esencialmente en afirmar que el problema de la seguridad pública se debe en gran parte a la falta de preparación de los servidores públicos encargados de impartirla, es así que se señala: no existe seguridad pública en el Municipio de Tenosique, Tabasco debido principalmente a la carencia de preparación, profesionalización y conocimientos de los funcionarios públicos para la realización de su actividad.

El desarrollo del presente trabajo se divide en cuatro capítulos que en conjunto conllevan a conocer y analizar el problema en estudio, así como a aportar soluciones en el espacio de las conclusiones y propuestas.

El primer capítulo referido al marco conceptual o contexto en el que se inscribe teóricamente la actividad de seguridad pública, se ve conformado por la definición e interrelación de conceptos que aluden al carácter público de la actividad a tratar.

En éste, son definidos, explicados y analizados los conceptos de Estado, gobierno y administración pública. Para luego ser abordado de la misma forma el concepto de servicio público, al que pertenece precisamente la actividad de seguridad; sin dejar de lado claro está, la necesidad de enunciar y contextualizar la perspectiva teórica de las políticas públicas mediante la cual será analizado el problema de manera particular para encontrar de él, sus causas, consecuencias e incluso posibles soluciones.

El apartado en el que es tratada la seguridad pública y su problemática actual, es el segundo capítulo, en el que se expone cual ha sido durante los últimos años y aún hoy en día la situación que impera en nuestro país respecto de dicha actividad. Este panorama permite ubicarnos en el contexto nacional en el que se desarrolla la seguridad pública, para de ahí percibir que lo que prevalece realmente es un clima de total inseguridad por el que la sociedad en su conjunto se siente agredida.

En este mismo apartado se exponen los fenómenos que a la par de la inseguridad pública han invadido nuestras vidas, tales como la crisis económica y la corrupción de autoridades y servidores públicos encargados de la preservación de un ambiente pacífico y armónico. Asimismo, se plantean cuales han sido a la fecha las soluciones y respuestas emitidas por las autoridades correspondientes al problema en cuestión.

La organización de la seguridad pública abordada en el tercer capítulo, es referida a exponer desde su dimensión formal el papel y funciones de la actividad según lo estipulado por el deber ser de la seguridad.

En él se presenta la forma en como la actividad tratada debe ser organizada por las autoridades en el momento de que es proporcionado el servicio a

la comunidad. Se trata de ver cuales son las características básicas, fines y objetivos perseguidos mediante su organización y funcionamiento, sin olvidarnos del aspecto económico o la obtención, disposición y asignación de recursos con los que es necesario contar para llevarla a cabo, en tanto representa una de las actividades de gobierno que mayor cantidad de dinero utiliza en su aplicación.

Aunado a ello, se trata a la administración de personal como una tarea que no puede faltar en ninguna dependencia u organización gubernamental y privada, ya que son hombres y mujeres los que le dan vida y llevan a cabo sus funciones. Puntualizamos de ésta, las cuatro etapas principales que la conforman, y se identifican de las mismas sus principales características y elementos que la integran, para así entender lo esencial de su aplicación en la cotidianidad de las actividades públicas.

Por último, el cuarto capítulo titulado la Seguridad Pública en el Municipio de Tenosique Tabasco: Un Análisis de Políticas Públicas, es la parte culminante de nuestro trabajo, ya que en él se abordará y analizará una problemática de seguridad pública de manera concreta en dicha entidad, bajo la utilización de elementos teóricos aportados por el análisis de políticas públicas.

Se da inicio con la contextualización del municipio de Tenosique, Tabasco respecto de los 2,386 municipios restantes que integran el país, sin dejar de lado 24 de ellos que estan en proceso de autorización, para de ahí proseguir a exponer algunos aspectos generales de la localidad en estudio tales como cuestiones geográficas, poblacionales, económicas, educacionales, de administración municipal, etc.. Además se puntualiza detalladamente la forma en como es organizado el sistema de seguridad pública bajo un enfoque básicamente referido a la administración de personal que labora en la dependencia de seguridad.

De lo anterior se desprende la ubicación y delimitación del problema que en materia de seguridad pública aqueja al Municipio de Tenosique, Ta-

basco y que forma parte del ambiente de inseguridad pública que prevalece en "todo tiempo" y en "todo lugar" de la entidad. Se detectan como principales variables la ausencia de planes y programas, la parte de organización, planeación y ejecución de las actividades por efectuar y que no están implícitamente encaminadas al combate del delito y la erradicación de la inseguridad pública; la corrupción policial; falta de preparación y profesionalización del personal policiaco; ausencia de capacitación y espíritu de servicio público.

Estas son pues, las cuatro partes integrantes de nuestro trabajo a desarrollar y que tratarán de conducir al lector durante el desarrollo de la presente investigación. Además de que cumple en la medida de lo posible con las expectativas trazadas por el estudio de los fenómenos sociales: entender los distintos problemas que aquejan a esa diversa, compleja y dinámica sociedad para tratar de analizarla y contribuir en su mejoramiento, a partir de brindar elementos racionales y certeros que formen parte aunque en una mínima proporción de ese gran cúmulo de posibles soluciones existentes.

CAPITULO I.

MARCO TEORICO CONCEPTUAL: EL CONTEXTO

“Uno de los bienes más preciados, que constituye un derecho social, es aquel que garantiza la conservación de la integridad física y patrimonial de cada uno de los individuos, así como los diferentes grupos sociales que conforman una comunidad. Es por ello que en la agrupación natural de los hombres, invariablemente encontraremos la figura del que cuida, del que preserva la paz, del que equilibra las fuerzas e intereses sociales, del que custodia que la interrelación humana sea armónica, en libertad y justicia”.

(Secretaría de Gobernación, 1989)

En el presente capítulo se señalarán los principales conceptos que enmarcan la investigación en su conjunto, mismos que se interrelacionan de acuerdo a la lógica con la que se presentan. Se parte de un plano general y se busca concretizar en ámbitos particulares, para lo cual se retoman básicamente, conceptos de autores que en sus escritos parten de un perfil político-administrativo, mismos que se adecuan a las necesidades del presente trabajo.

Así, se parte de entender al Estado como el órgano necesario y la máxima autoridad de cualquier nación para su propia subsistencia. Derivando de éste sus principales fines que lo hacen ser tal, en tanto justifican su existencia. Se enfatizan las dos partes que le dan vida al llevar a cabo su cometido: gobierno y administración pública; el gobierno como la parte decisora y rectora de los fines del Estado y la administración pública como la parte ejecutora -la acción- del Estado, que es caracterizada en nuestro país por dividirse en tres ámbitos que son el federal, estatal y municipal; siendo éste último el de mayor interés para nosotros, ya que nuestro fenómeno de estudio se ubica en el ámbito municipal.

Se hace mención además de los servicios públicos como una actividad importante para cualquier gobierno, que se proporcionan a la comunidad como parte indispensable y necesaria para la satisfacción de necesidades sociales. De donde se desprenden los servicios de orden que son fundamentales para la sobrevivencia de cualquier sociedad existente, es decir, la seguridad pública como actividad que persigue la paz y la tranquilidad de un pueblo.

Seguridad pública que en ocasiones no se cumple, debido a diversas causas que van desde la corrupción; la falta de conocimientos, profesionalización, capacitación y espíritu de servicio; carencia de recursos; negligencia; y escasez de personal entre otros factores. Surgiendo así, el prevalecimiento de un ambiente de total inseguridad que posee causas de muy variada índole y que por ser un problema público de fundamental importancia, nos llama la atención para elegirlo como tema de estudio.

Por último, se pretende definir y precisar a las políticas públicas como una herramienta de gobierno útil en el análisis racional de la problemática afrontada, ya que retomaremos elementos básicos aportados por este enfoque, para examinar de manera peculiar el problema de la inseguridad pública municipal.

De ahí que es necesario referirnos a las políticas públicas como acciones concretas de gobierno que pretenden la solución de problemas específicos y que sin lugar a dudas son un instrumento racional si se pretende efectuar un análisis particular en objetivos, instrumentos, modos, procedimientos, actores y tiempos.

Ello, porque los gobiernos han buscado resolver los conflictos de seguridad pública que se presentan, en función de la insatisfacción de demandas o por la pugna de otras nuevas que no siempre se pueden prevenir; creándose un ambiente de grandes dificultades. Lo que ha exigido de la administración pública, métodos de trabajo y técnicas político-administrativas que

le permitan brindar una mejor y más eficaz atención a las demandas en materia de seguridad pública.

El análisis que se pretende realizar respecto de la problemática de inseguridad pública del municipio en estudio, es a partir de entenderla como un caso concreto que posee su particular "cuándo", "dónde", "cómo" y "por qué" de los hechos suscitados en la comunidad y como tal, es válido que sea abordada mediante la utilización de elementos teóricos aportados por el análisis de políticas públicas.

1.1. Estado

A lo largo del desarrollo de la ciencia política, la noción de Estado ha evolucionado, al grado de constituir, para esta ciencia, uno de los más complejos objetos de estudio. Puede ser concebido de muy distintas maneras, y esa diversidad de conceptualizaciones hace aún más difícil el pretender dar una sola definición que satisfaga al lector ampliamente.

Ignacio Pichardo Pagaza en su obra *Introducción a la Administración Pública de México*, Tomo I, aporta de manera simplificada cuatro teorías que desde su propia perspectiva y singularidad, intentan explicar el significado de Estado; dichas teorías van desde las orgánicas, sociológicas, y jurídicas, hasta las que se basan para su explicación en los propios elementos que lo integran.

Sabemos que cualquiera de las cuatro teorías antes mencionadas, e incluso otras tantas no señaladas, aportan conceptos válidos y capaces de explicar con claridad el significado preciso del término, aunque con sus variables y elementos que desde luego responden a la perspectiva teórica tomada. Por ello, solo se hace mención de éstas como referencias teóricas, ya que para efectos de estudio no creemos necesario inclinarnos totalmente a alguna teoría en especial.

El Estado, como órgano de decisión y acción, desde sus orígenes ha tenido que abocarse a la continua satisfacción de diversas necesidades públicas, que de una manera u otra las ha tenido que tomar como propias.

En ocasiones, podemos pensar en el Estado como el encargado de limitar los conflictos entre grupos sociales, arbitrarlos y superarlos, de manera que se realice la integración de los diferentes grupos en la comunidad nacional y con ella se obtenga el interés general o lo que es mejor, el bien común.

Es decir que precisamente una de las necesidades públicas existentes en cualquier nación y que debe ser abordada por el Estado para evitar conflictos es: la seguridad pública; tema central que formará parte integral y básica del desarrollo de nuestro trabajo.

Para lo cual antes consideramos pertinente referimos al Estado de manera conceptual y con base en el marco teórico propuesto por Jiménez Castro Wilburg, en sus "conceptos, criterios y reflexiones sobre la administración pública y el marco en el que ella se desenvuelve". La definición de Estado aportada por Wilburg es la siguiente:

"El Estado es una y la primera persona jurídica y como tal, sujeto de derechos y deberes; es una corporación ordenada y organizada política, jurídica y administrativamente. Personifica a la comunidad humana que constituye la nación, la cual está asentada en un territorio propio y determinado. Es poseedor el Estado de un poder superior originario y jerarquizado, el cual utiliza para gobernar al pueblo, como instrumento anticonflictivo entre los diversos grupos sociales de la comunidad, para ejercer la soberanía nacional y para hacer que prevalezca el interés general sobre los intereses particulares, con lo cual satisface el propósito de su origen y de su finalidad sociales". (1)

El Glosario de Términos Administrativos por su parte, define al Estado como: "una organización política de la sociedad que se estructura y rige por un orden jurídico, y es aplicado por un poder soberano dentro de un terri-

torio. Tiene como propósito hacer posible la convivencia política entre los hombres, así como la realización de los fines ulteriores que la sociedad se ha propuesto históricamente alcanzar a través de la cooperación social". (2)

Dichas definiciones nos revelan claramente cinco elementos esenciales en la organización estatal, que finalmente, son los que determinan el concepto de Estado como tal: población, orden jurídico, poder soberano, territorio y cooperación social.

La población, suelen ser todos los hombres y mujeres que pertenecen al Estado y que desempeñan un doble papel, ligados por vínculos jurídicos: gobernantes y gobernados. O lo que es mejor, la población es la relación en un territorio entre operante (grupo social) y operado (gobierno).

El orden jurídico, está en función del carácter constitutivo del Estado, ya que éste para instaurarse requiere de un conjunto de reglas encaminadas a propiciar el funcionamiento ordenado de toda comunidad. Las disposiciones normativas aplicadas en cada nación, responden a su propia naturaleza, que va desde el tipo de gobierno, economía y cultura, hasta la ideología prevaleciente.

La soberanía por su parte, es un atributo esencial e intrínseco del Estado, es su basamento para gobernarse y gobernar; aún más, es la defensa de sus intereses: pueblo, territorio, gobierno y administración pública.

La porción de espacio en el que el Estado ejercita su poder, es el territorio. La significación de éste, se manifiesta según Jellinek en su obra *L'Etat Moderne et son Droit*, en dos formas distintas, una negativa y otra positiva. La significación negativa consiste en que ningún poder extraño puede ejercer su autoridad en este ámbito sin el consentimiento del Estado; mientras que la positiva se refiere a que todas las personas que viven en el mismo ámbito se encuentran sujetas al poder estatal.

Por último, la cooperación social, envuelve a la voluntad general de los gobernados (súbditos del Estado) para que a través de la dirección del Estado

lleven a efecto una serie de actividades conjuntas. Es el espacio teórico en el que se da la relación operante-operada entre pueblo y gobierno, donde existe un grupo social con relaciones operantes y un gobierno con la tarea de dirigir las acciones.

Ahora bien, todo Estado debe poseer metas o propósitos de carácter general que se le reconocen para su justificación y que se han constituido en los estudios políticos de las diferentes doctrinas, un problema fundamental que se considera un tanto ficticio y de solución imposible. La búsqueda incansable de los fines del Estado está en función de que éste sea capaz de proponer concientemente fines; no hay que dejar de lado, que como toda institución humana, el Estado tiene una función para con todos sus gobernados que no siempre concuerda con los fines propuestos de los hombres que lo integran.

La institución estatal, da lugar al desarrollo de actividades con significado objetivo y comprensible para la vida social en su conjunto. El Estado no es posible sin la ejecución de actividades dirigidas a un fin colectivo. "La función es la existencia pensada en actividad".

El Estado -sea del tipo que sea- desde su surgimiento como órgano político jurídico, ha tenido como uno de sus fines principales, la guarda del orden, la búsqueda y permanencia de la paz social, como condición necesaria e indispensable para el desarrollo y persistencia de cualquier nación. El Estado Mexicano por su parte posee fines públicos que se le reconocen para su justificación y que se consagran en su legislación:

- 1) Seguridad interna llevada a cabo por la policía, y externa referida a la defensa por parte del ejército.**
- 2) Justicia**
- 3) Bienestar económico, social, cultural y político.**

Sin embargo, hay quienes afirman que las dos funciones básicas del Estado son: 1) La dominación, ejercida a través de la ideología o la fuerza emitida por el gobierno; 2) La coacción legal o física, que es la represión para que el Estado pueda conducir y regular la conducta humana a través del gobierno.

Fines que se inscriben dentro del ámbito del bien común y la convivencia armoniosa; afectando ya sea de manera directa o indirecta los intereses de los particulares.

Para que un Estado pueda llevar a efecto dichas funciones, es necesario se base en el marco normativo y en la legitimidad. El primero, comprendido por el conjunto de disposiciones jurídicas de carácter legal que permiten regular la conducta humana; mientras que el segundo, es un término que apela al sentido político de la permanencia en el poder de un determinado gobierno.

Hoy el Estado ha invadido todos los ámbitos de nuestra vida, aunque no de manera neutral, ya que los desfavorecidos son la clase minoritaria. El Estado no debe ser una institución pública que gobierne con exclusividad, ni una organización a merced de grupos privilegiados. Su finalidad es servir a todos sin excepción, procurando mantener el equilibrio y la armonía social. La idea de interés público es determinante en la existencia del mismo, favorecer a un grupo con detrimento de otro, es crear profundas desigualdades sociales, que por todos los medios debe atenuar.

1.2. Gobierno y Administración Pública

Aunado al Estado y siendo parte inherente del mismo, el gobierno y la administración pública necesariamente cumplen una función esencial, al ser los órganos que deciden y ejecutan los actos estatales en el plano teórico y práctico; son ellos los responsables de actuar con eficiencia ante los retos que ponga la sociedad.

Ante la complejidad de funciones desempeñadas por el Estado y tan necesarias para la eficaz satisfacción de los requerimientos públicos de la sociedad, donde en el caso del Estado Mexicano tiene funciones en cinco áreas principales: soberanía, regulación económica, desarrollo social, seguridad pública y el área donde interviene el proceso administrativo (planeación, organización, integración, dirección y control); es necesario se auxilie de dos instrumentos básicos y concluyentes para que el Estado pueda llevar a efecto sus funciones trazadas y enfrente situaciones críticas a través de una decisión y una acción: gobierno y administración pública.

Tratar de cubrir las necesidades públicas con eficiencia y eficacia, aún en el momento de encarar graves problemas en la prestación de los servicios públicos, ocasionados por la demanda y expansión de los sectores tradicionales de la sociedad; necesariamente implica que surjan a la vista el gobierno y la administración pública, como elementos íntimamente relacionados que no pueden concebirse separados uno de otro.

A continuación se plantearán los dos elementos -gobierno y administración pública-, especificando de cada uno, sus características propias, sin que ello nos lleve a perder de vista el hilo conductor que los hace ser interdependientes.

Para hacer referencia al gobierno, abordar el término de manera formal y entender su verdadero sentido y función como parte integral del Estado, es necesario puntualizar, según la Doctrina de la División de Poderes, las dos formas de asumir y utilizar el vocablo poderes: como funciones diversas que realiza el Estado y como órganos que llevan a cabo tales funciones.

De lo cual consideramos conveniente retomar la última postura, si estamos concientes de que todo Estado necesita de un conjunto de órganos y personas revestidos de su poder para expresar su voluntad y hacerla cumplir: surgiendo así, el gobierno que responde a la organización del Estado de la que forma parte.

Lo que nos invita de manera puntual a referirnos a la división de poderes que rige en nuestro país, según el sistema constitucionalista. División que busca la defensa de las libertades humanas a través del correcto reparto de las funciones del Estado. De esta manera, el Supremo Poder de la Federación Mexicana se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial.

Cada uno de los cuales posee sus propias funciones y actividades públicas definidas de antemano, y que debe llevar a cabo en su diario desempeño. De donde se desprende el interés y la identificación del gobierno con el poder ejecutivo, al grado de afirmarse que son sinónimos. Y si nos remitimos al significado del primero y lo comparamos con las tareas encomendadas al ejecutivo, llegaremos a la conclusión de que ambos poseen elementos teóricos y prácticos que los hacen coincidir reiteradas veces.

Porrúa Pérez, autor citado por Castro Wilburg nos dice que, "gobierno se utiliza para designar al conjunto de poderes públicos, de los órganos a quienes se atribuye el ejercicio supremo de la soberanía. El gobierno únicamente se refiere a uno de los elementos del Estado, el que tiene la dirección misma de éste..."⁽³⁾ En este sentido, el gobierno constituye un aspecto del Estado; entre las instituciones estatales que llevan a cabo la organización política de la sociedad, las que tienen la tarea de manifestar la orientación política del Estado, son los órganos de gobierno.

Debido a su importancia como parte integral del Estado, ubicado en el momento de la decisión política, en la actualidad "... parece existir mayor conciencia de que el gobierno moderno tiene que contar con objetivos sociales claramente establecidos y definidos, que debe trabajar con mayor equidad para promover un mejor equilibrio de las diferentes fuerzas de la sociedad; que debe existir un acuerdo común entre los órganos institucionales y personas que sirvan en el gobierno para que haya el logro del bien común, que debe trabajarse con constancia para que se alcance y mantenga la esta-

bilidad estructural y de comportamiento, la lealtad y vinculación indispensables al proceso político y a su administración".⁽⁴⁾

El Poder Ejecutivo "es aquel cuyo ejercicio se deposita en un sólo individuo, que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".⁽⁵⁾ En el sistema de la separación de poderes es aquel que tiene la decisión ejecutora.

La existencia de un sistema presidencial en México, sustentado en un sólo individuo -el presidente- es expresión clara del prevailecimiento de un poder central y personal fuerte como contrapartida de la base territorial comunitaria. Al grado de que a dicha personalidad le son atribuidas las siguientes funciones extra constitucionales:

- Es jefe de Estado
- Es jefe de gobierno
- Es jefe de las fuerzas armadas
- Es líder del partido en el poder
- Es el gobernador del Distrito Federal

El gobierno presidencialista en nuestro país, se ve caracterizado, según Acosta Romero, de la siguiente manera⁽⁶⁾:

Se reúne en una sola persona que es el Presidente de la República, las calidades de jefe de Estado y jefe de gobierno; el Congreso de la Unión no tiene facultad para censurar y hacer dimitir a los Secretarios de Estado, ni a los demás integrantes de la Administración Pública Federal, Central y Paraestatal; la suma de facultades que le da la constitución al Presidente de la República, es más amplia y variada que la otorgada a otros Poderes de la Unión; el refrendo ministerial no implica limitaciones de fondo a las facultades y actividades del Presidente de la República.

Las facultades y obligaciones del Poder Ejecutivo según nuestra Carta Magna, son de diversa índole, como aquellas que tienen ingerencia directa en la problemática a tratar⁽⁷⁾:

Ejecutar y reglamentar las leyes; nombrar y remover a los funcionarios de la Administración Pública Federal -Secretarios de Estado, Jefes del Departamento del Distrito Federal, Jefes de Departamentos Administrativos, Procurador General de la República y Procurador General de Justicia del Distrito Federal-; tener el mando de las fuerzas armadas y de las policías; facilitar al Poder Judicial los auxilios necesarios para el ejercicio de sus funciones; disponer de la seguridad nacional por razones de seguridad interna y externa; y declarar la guerra.

Aunado al gobierno, y a la par del mismo, se encuentra su parte complementaria para decidir y ejecutar los fines del Estado que es la imprescindible administración pública; ya que la capacidad de decisión, implica la capacidad de acción.

"El proceso de administración pública consiste en el conjunto de acciones necesarias para que el Estado lleve a cabo sus propósitos. La función de la administración es instrumentar y ejecutar las actividades necesarias para alcanzar algún objetivo común. En esto debe aceptarse que la función de la administración implica reconocer a la administración pública como una rama del gobierno; que tal función es el conjunto de actividades o acciones mediante las cuales se concretan las decisiones del gobierno, y que la administración pública es el conjunto de conocimientos, métodos y procedimientos científicos que ayudan a estudiar, analizar y predecir los hechos o fenómenos que suceden en el gobierno de un país".⁽⁸⁾

Gobierno y administración pública son diferentes pero complementarios, y debido en esencia a la tan estrecha relación que guarda uno y otro, es difícil en la práctica especificar de manera tajante en donde empieza y termina uno, para dar paso a la actuación del otro.

La administración pública según Jiménez Castro "es la actividad administrativa que realiza el Estado para satisfacer sus fines, a través del conjunto de organismos que componen la rama ejecutiva del gobierno y de los procedimientos que ellos implican, así como las funciones administrativas que llevan a cabo los otros órganos y organismos del Estado".⁽⁹⁾

La administración pública se enmarca en el ámbito del órgano ejecutivo, es pues, la ejecución y observación de la política gubernamental, según ha sido delineada por las autoridades competentes y por tanto, consideramos que a ella conciernen los problemas, poderes, organización y técnicas que llevan implícita la aplicación de políticas formuladas por las dependencias gubernamentales. Es la ley en acción, es la parte ejecutiva del gobierno.

En toda su aplicación y papel que desempeña la administración pública dentro de las actividades del Estado, surge a la vista que ésta es una actividad del Estado (el qué), destinada a la satisfacción de necesidades públicas (el para qué), que son políticamente definidas por el Estado (el por qué).

En cuanto al objeto y alcance de la administración pública, según White, "la finalidad inmediata del arte de la administración pública es la utilización más eficaz de los recursos de que disponen los funcionarios y los empleados. La buena administración procura eliminar el despilfarro, conservar y usar eficazmente hombres y materiales, así como proteger el bienestar y los intereses de los empleados. En un sentido más amplio, los fines de la administración pública son los objetivos del Estado mismo: la conservación de la paz y el orden, la realización progresiva de la justicia".⁽¹⁰⁾

Los elementos de la administración pública que utiliza para llevar a cabo sus fines y metas trazadas son de cuatro clases⁽¹¹⁾: estructuras (secretarías, departamentos y direcciones); procedimientos (administrativos y legales); instalaciones (equipo y materiales); y personal (funcionarios, empleados, servidores públicos, directivos, etc.).

La administración pública es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal que tiene por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces de interés colectivo.

La Administración Pública Federal es una estructura que forma parte de la actividad del Estado. Depende directamente del Poder Ejecutivo Federal y se caracteriza por un conjunto de órganos centralizados, desconcentrados y paraestatales, que tienen a su cargo atender legalmente las necesidades públicas en forma de servicios administrativos generales o como servicios públicos.

Los órganos centralizados: secretarías y departamentos, junto con la Presidencia de la República y la Procuraduría General de la República, integran la Administración Pública Centralizada.

La Administración Pública Paraestatal se encuentra compuesta por organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguro, finanzas y fideicomisos

La administración pública entonces, no es más que la actividad encaminada a la satisfacción directa e indirecta de necesidades públicas políticamente definidas. Su área de competencia es regulada por el derecho público; sus intereses y valores son de tipo público, sociales, colectivos y definidos políticamente en su eficacia; el lugar de actividad de ésta es la esfera de la política, siempre en busca de la eficacia en los fines y en los medios.

1.3. Servicios Públicos

Las administraciones públicas como ejecutoras de acciones destinadas a un bien común, son en general productoras de servicios. "Según los servicios que pueden dar las administraciones se distinguen en administraciones que dan servicio de base, las que dan servicio de orden y las que dan servicio de desarrollo".⁽¹²⁾

Los servicios de base son otorgados con el fin principal de permitir las relaciones civiles entre los individuos que forman una comunidad, tal es el caso de los servicios referidos al estado civil; registro poblacional; registro de bienes raíces; administración de las propiedades colectivas como caminos, aguas públicas y hasta educación pública primaria obligatoria y general, porque a través de dicha educación se suministra a cada individuo el mínimo de conocimientos que se consideran indispensables para que pueda vivir en sociedad

Los servicios de desarrollo se definen como aquellos por medio de los cuales la administración pública, de modo directo o indirecto, promueve incrementos de carácter cultural o patrimonial de la comunidad a la cual se refiere.

Los servicios de orden son aquellos por medio de los cuales la administración regulariza los conflictos de intereses entre los miembros de la comunidad en la cual actúa, y soluciona estos mismos conflictos cada vez que ocurren... Se considera servicio típico de orden aquel que se realiza en las variadas actividades a las cuales se les da el nombre de policía: policía de seguridad, de los comercios, sanitaria, marítima, etc.. Constante equilibrio entre los diversos grupos sociales con el fin de evitar conflictos violentos.

Los servicios de orden corresponden al hecho de procurar y mantener un constante equilibrio entre los diversos grupos sociales con el fin de evitar conflictos violentos. Se refieren a la seguridad pública -tema a trabajar en el presente documento-

En nuestro país es llevado a cabo el servicio de seguridad u orden en los tres niveles de gobierno de la Federación -federal, estatal y municipal-; debido a que nuestro problema es identificado en el Municipio de Tenosique, Tabasco; y "siendo el municipio la base o célula soberana de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados miembros de la federación", ⁽¹³⁾ nos referiremos a él como prestador de servicios.

Entidad que con el concurso de los estados y cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrá a su cargo los siguientes servicios públicos⁽¹⁴⁾:

- a) Agua potable y alcantarillado**
- b) Alumbrado público**
- c) Limpia**
- d) Mercados y centrales de abasto**
- e) Panteones**
- f) Rastros**
- g) Calles, parques y jardines**
- h) Seguridad pública y tránsito**

i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Definiendo dichos servicios como "el conjunto de actividades técnicas que realiza la administración municipal de manera general, permanente, uniforme y continua, para satisfacer las necesidades básicas de la comunidad (...) Representa la parte más visible del gobierno municipal, en tanto que a través de ellos se refleja el cumplimiento de los programas de su administración y cómo responde a las demandas planteadas por la comunidad".⁽¹⁵⁾

La prestación de los servicios públicos ha sido una de las preocupaciones permanentes de las autoridades municipales, porque al atender cada vez un mayor tipo de servicios públicos se logra elevar las condiciones de vida de los habitantes.

Los servicios públicos en ocasiones han sido considerados como elementos sustantivos del gobierno municipal. Además de que constituyen el primer punto de contacto entre sociedad y gobierno.

Sin embargo, su prestación no debe verse exclusivamente como una simple tarea obligatoria, y despojarlos de su valor estratégico como elementos claves en la búsqueda del desarrollo municipal integral y de su papel fundamental en la planeación urbana.

Lograr la eficacia en los servicios públicos es vital para la buena conservación de la relación entre el ayuntamiento y la comunidad, ya que representa el aspecto visible de la administración municipal: si el servicio de seguridad pública no es llevado a cabo de manera eficiente para satisfacción de las necesidades, es porque el ayuntamiento es malo y el presidente municipal no sirve.

En este contexto, es fundamental el papel que representan los servicios públicos municipales, entendidos no como fines, sino como medios de una política municipal enfocada a la búsqueda del desarrollo integral comunitario.

El municipio debe ocuparse de la satisfacción de los servicios de acuerdo con las necesidades de los gobernados consideradas como prioritarias, pero la forma en como son prestados estos, radica en aspectos tales como el marco jurídico, capacidad técnica y administrativa, percepción de la ciudadanía, perfil cultural de la población, recursos económicos, posibilidades de financiamiento, rentabilidad, etc..

Los tipos de prestación que generalmente se asumen para otorgar los servicios públicos municipales, son básicamente⁽¹⁶⁾:

- **Directa.- el ayuntamiento se responsabiliza en forma absoluta de todo el proceso de prestación del servicio. Usualmente se crea una unidad administrativa dedicada exclusivamente a tal fin.**

- **Concesión.**- el ayuntamiento cede a una persona física o moral, la prestación o el manejo, total o parcial, del servicio público mediante el establecimiento de un contrato.
- **Convenio Estado-Municipio.**- realizado entre el ayuntamiento y el gobierno estatal como instrumento de carácter administrativo que posibilita la coordinación de esfuerzos y recursos entre ambos, con el propósito de trasladar total o parcialmente la prestación de algún servicio público.
- **Organismo Descentralizado.**- a través de la creación de un órgano administrativo por parte del gobierno municipal se transfiere la prestación de un servicio a dicha instancia.
- **Empresa Paramunicipal.**- la transferencia de la prestación del servicio público va acompañada, de la responsabilidad del mismo y de la autonomía jurídica y financiera de la empresa que se forme.
- **Fideicomiso.**- consiste en colocar recursos financieros en una institución financiera que se encarga de administrarlos para generar excedentes, los cuales se destinan a la prestación de un determinado servicio público.
- **Asociación Municipal.**- representa un modo de coordinación entre dos o más ayuntamientos para conjuntar estrategias, unificar esfuerzos y combinar recursos en la solución y prestación de un servicio.

De todas éstas formas de prestación en que se pueden brindar los servicios públicos, la de tipo directa es la más usada por los ayuntamientos, ya que supone responsabilidad en la operación, manejo administrativo y funcionamiento global.

Es sabido que la prestación de dichos servicios representa para el ayuntamiento municipal un gasto y un costo, que debido a la situación económica por la que se caracterizan las haciendas públicas, es difícil que sea cubierto en su totalidad única y exclusivamente por medio de recursos públicos.

Por lo que es entendible el hecho de que las autoridades fijen un precio a los servicios para su propio sostenimiento por parte de la población. Resultado de ello, las tres principales fuentes de financiamiento identificadas⁽¹⁷⁾:

- * **Cuotas y Tarifas.** Siendo las cuotas las aportaciones en dinero o en especie que un particular debe pagar a las autoridades municipales por el uso de un servicio municipal. Mientras que las tarifas se traducen en agrupamientos de cuotas o tasas en las que se consideran precios máximos y mínimos que un usuario debe pagar en forma inmediata o en plazos previamente definidos, para tener derecho al disfrute de un servicio público.
- * **Créditos.** Son los recursos que obtiene el ayuntamiento por la vía de préstamos, para cubrir los costos de algunos servicios públicos; ello ante la carencia de recursos o en su defecto la carencia de solvencia económica inmediata para cubrir algunos costos.
- * **Subsidios.** Viene a ser otro tipo de financiamiento de los servicios públicos que complementa su costo real, los cuales se identifican como las transferencias que los gobiernos federal y estatal conceden para apoyar la prestación de servicios públicos en los municipios.

Si la prestación de los servicios es llevada a cabo de manera exitosa, o por el contrario, deficientemente, cualquiera que sea repercute directamente en la calidad de vida que posea cada uno de los habitantes de la comunidad. Por ello, es importante puntualizar los posibles efectos sociales que la prestación de los mismos trae consigo en la comunidad.

El Bienestar Social o el logro de un mejor nivel de vida tanto en lo material, como en lo económico y cultural, al contar de manera regular y continua con los servicios indispensables es existente. Sustracción clara de la marginalidad social.

Reconocimiento de la Población, que consiste en la aceptación que tiene la comunidad respecto de las acciones del gobierno y la administración emprendidas por el ayuntamiento. Expresión clara de consenso en relación a los actos públicos.

Conservación de las Tradiciones, como rasgo importante si se pretende lograr una mejor operación y prestación de los servicios, ya que se trata de incorporar la participación ciudadana en la gestión municipal. Rescate de viejas formas de colaboración comunitaria ya olvidadas -el tequio o la faena-.

Participación Ciudadana Organizada de los usuarios de los servicios públicos en su administración, logrando así pasar de una administración centralizada y unilateral a otra participativa y democrática. Búsqueda de descentralización de decisión y acción.

1.4. Seguridad Pública

De los servicios públicos que los ayuntamientos municipales deben brindar, uno de los más importantes y necesarios -como ya se mencionó con anterioridad- es la guarda de la seguridad pública, destinada a garantizar tranquilidad, paz y protección de la integridad física y moral de la población, ya que en el momento en que dicha función no sea llevada a cabo como debe ser, la comunidad se puede ver inmersa en un ambiente de peligro en donde prevalezca la inseguridad pública en todo lugar y en todo momento.

Justificándose así, la disposición de que el Gobierno Federal, Estatal y Municipal en México tienen dentro de sus obligaciones constitucionales la de brindar el servicio público de seguridad.

La seguridad pública es definida en la obra Gobierno y Administración Municipal en México como "un conjunto de acciones que debe realizar el ayuntamiento para garantizar a los habitantes de la circunscripción el pleno goce

de la vida y de sus bienes mediante la preservación del orden público y el mantenimiento de la paz social". (18)

El gobierno local, debe lograr y promulgar los reglamentos que procuren brindar a la sociedad el servicio de seguridad pública a través de la policía municipal, y así los individuos de ésta cuenten con las condiciones de subsistencia para tener una vida más segura.

Pero en el momento en que el servicio de seguridad pública no sea llevado a cabo conforme a derecho, y obedeciendo a los verdaderos problemas que aquejan a la colectividad, se dan los casos -al menos en nuestro país- de que en lugar de hablar del preavalcimiento de la seguridad pública, nos referimos constantemente al escenario de inseguridad pública como característica propia de nuestra nación.

Problema que se torna, por supuesto, muy preocupante para la sociedad en su conjunto, al darnos cuenta que debido a ello pelagra la vida, la paz, la tranquilidad y la propiedad de cualquier habitante. Siendo precisamente dicho problema, el hilo conductor de nuestra investigación, pero ubicándonos esencialmente en el plano municipal -municipio de Tenosique, Tabasco-, que no por ser un lugar con particularidades, deja de poseer elementos de tipo general que lo hacen ser semejantes a otras localidades.

Una de las principales causas del problema de seguridad pública en dicha localidad, radica en los recursos humanos encargados de llevarla a cabo, resultado de la latente falta de preparación, profesionalización, capacitación y vocación de servicio público.

Circunstancias -carencias- que los constantes cambios sociales, políticos y económicos que han surgido en los últimos años en México, han pretendido disminuir y en su momento erradicar, mediante las demandas de la sociedad a sus gobiernos locales de una transformación en su estructura y funcionamiento, que les permita atender con mayor eficiencia la gestión de sus funciones.

Pero el estudio de la seguridad pública, no termina con abordar explicaciones generales, que únicamente han sido utilizadas como contexto o marco conceptual. Por ser ésta una problemática de tipo coyuntural que prevalece en todos los ámbitos de la vida mexicana, es pertinente que en capítulos posteriores sea retomada para realizar de ella una explicación más a fondo y un tanto más analítica.

1.5. Políticas Públicas

La difícil situación antes trazada exige de los municipios la elaboración de análisis concretos, rápidos y racionales respecto del problema de inseguridad pública. Los elementos teóricos para esta empresa pueden ser brindados por el análisis de las políticas públicas.

La administración pública como órgano ejecutor gubernamental se vuelve cada día más compleja, debido a la gran cantidad y diversidad de demandas sociales que le son planteadas por los ciudadanos. Demandas que cada día que pasa van más en aumento debido al excesivo crecimiento poblacional, industrial y el avance de la tecnología por mencionar algunos factores condicionantes, que tienden a crear una tasa superior a la capacidad del Estado para responder a ellas eficientemente.

Los problemas a los que tiene que dar solución la administración pública, son complicados y cada vez más urgentes de resolver en el corto plazo. A nivel internacional y en nuestro país, las técnicas y los métodos administrativos clásicos son cada vez más inoperantes.

"Los grandes retos que afronta la administración pública, hacen que sea indispensable en el quehacer político-administrativo, que las técnicas, métodos y tecnologías administrativas se revicen y se actualicen con base en un entorno social plagado de cambios muy rápidos en todos los órdenes".⁽¹⁹⁾

Hoy en día, los problemas son más diversos, la pluralidad y complejidad de la sociedad mexicana requiere soluciones concretas a problemas con-

cretos. La problemática de la seguridad pública en Tenosique, Tabasco, es compleja y obedece a situaciones propias de la población tenosiquense, que tal vez en otra entidad por sus particularidades propias se presenten de manera diferente.

Se requieren acciones concretas del gobierno municipal destinadas a solucionar un problema concreto de seguridad pública mediante soluciones inmediatas y racionales que partan de un cambio en las actitudes y aptitudes de autoridades y personal policiaco; un cambio en la organización, estructura y funcionamiento de la actividad de seguridad; y un cambio en la participación ciudadana como receptora de servicios públicos y como ente activo, capaz de vigilar y exigir de sus autoridades una actuación real y acertada.

Logros que en gran medida se alcanzarán con la implementación de una carrera de policía rica en conocimientos tácticos, policiales, sociológicos, relaciones humanas, historia, geografía local, etc., de donde el elemento policiaco no solo obtenga información simple y llana de su actividad, sino de materias que lo enseñen a relacionarse con su medio y la sociedad a la que pertenecen. Además de que los funcionarios públicos tomen conciencia verdadera respecto de su papel como precursores del orden y vigilantes de la paz, que se logrará en la medida en que éste interactúe con la población, se encuentre preparado para llevar a cabo su función y retome los valores públicos desde hace tiempo perdidos. Es decir, que la puesta en marcha de la seguridad pública posea como principios la ley y las necesidades públicas de la sociedad, y no que por el contrario respondan a situaciones personales de autoridades o a intereses de grupos en el poder.

Ya es hora de que no solo seamos receptores y expectadores de los actos gubernamentales: los problemas son de todos y por ende las soluciones también.

En éste sentido, la política pública constituye una práctica social y es el efecto producido por una necesidad para conciliar situaciones conflictivas o es-

tablecer incentivos para la cooperación social. En suma, "es un esfuerzo desenvuelto a través de pautas perfiladas para resolver o administrar disputas políticas o prever incentivos de racionalidad para asegurar metas convenidas en el seno de una sociedad".⁽²⁰⁾ Favoreciéndose con ella la eficiencia y la eficacia tan necesarias en la toma de decisiones y en la capacidad que debe poseer la administración pública para organizar acertadamente sus acciones, en coordinación con la sociedad civil, siempre con miras al fomento de mayor participación por parte de ésta última en la satisfacción de sus propios problemas.

El enfoque de políticas públicas es un instrumento de "buen gobierno" que posibilita llevar a cabo análisis multidisciplinares de una realidad compleja de la que estamos siendo presos, del cual se derivan líneas de acción estratégicas, aplicables a situaciones especiales que requieren de una acción inmediata.

Por lo que es importante referimos metodológicamente hablando, al proceso de elaboración y análisis de política pública, que a la fecha muchos teóricos se han encargado de definir. Para llevar a efecto cualquiera de las dos tareas -analysis y policy making- se debe seguir un método compuesto por etapas que de manera racional y ordenada, aportan sus propios elementos, desarrollo y resultados; sin que ello nos lleve a perder el sentido de interrelación que prevalece entre una y otra.

Proceso que en la práctica, debido a la especificidad de los problemas, no podemos aplicarlo de manera rígido y lineal, ya que en ocasiones las etapas pueden repetirse, anteponerse o sobreponerse; además de que con dicho enfoque lo que se pretende es aterrizar en problemas concretos y específicos, tratando de evitar en gran medida, generalizaciones teóricas que por su amplitud nos llevan a realizar análisis demasiado ambiciosos, vacíos y que en su mayoría nunca son concretizados.

La lista de etapas a seguir en el proceso de análisis y elaboración de políticas públicas, es encabezada por la Agenda Pública, relacionada íntima-

mente con las necesidades públicas y la definición de problemas de la sociedad, que vienen a ser el vínculo de intercambio entre ésta y el Estado.

Necesidades sociales entendidas como aquello que no podemos evitar porque forma parte de la sociedad de acuerdo a sus carencias compartidas de bienestar, desarrollo e ingreso. Pero que no son demandadas de manera organizada, ni mucho menos son reconocidas por el gobierno para ser satisfechas.

Dichas necesidades, pasan a ser sentidas, en el momento en que el gobierno empieza a reconocer que hay determinado grupo organizado que demanda una necesidad.

Las demandas o necesidades públicas, son aquellas que se convierten propiamente en peticiones organizadas de la sociedad, tales como las marchas o huelgas. Son plenamente identificadas por el gobierno y por ello el Estado tiene que adentrarlas en sus funciones.

Sin dejar de lado, que en el momento en que es presentada una demanda para darle solución mediante la búsqueda y aplicación de una decisión, es necesario definir el problema a resolver; hecho que desde luego es de gran importancia y exige mayor reflexión en tanto los problemas deben ser definidos, estructurados, clasificados y evaluados porque no están ahí afuera, se necesita profundizar en ellos.

Los problemas no son hechos aislados, los que genera la formación de las políticas públicas, son casi siempre interdependientes; aunado a él, se encuentran otros muchos que coadyuvan para su existencia y que como tales, son viables de estudiar si pretendemos llegar al fondo de nuestro estudio. Y por ende, las respuestas y soluciones también las vamos a encontrar de manera interrelacionada.

"Lo importante será construir correctamente ese laberinto llamado problema, es decir, introducir todos los factores que permiten o no ciertas actitudes o conductas".⁽²¹⁾

Una vez que es definida la necesidad como pública y que representa realmente un problema de la sociedad que ha logrado llamar la atención del gobierno y despertar su actividad; así como también ha traspasado de manera exitosa las limitaciones políticas, económicas, sociales o de organización que plantea su puesta en práctica: logra su inclusión en la agenda de gobierno.

Normalmente existen tres características generales que permiten que un tema reciba la atención de los poderes públicos e integre el programa de actuación: en primer lugar, valorar el impacto general o grado de apoyo que el problema posee; en segundo lugar, valorar su nivel de impacto sobre la realidad social; y en tercer y último lugar, la viabilidad de la solución previsible.

La agenda pública puede definirse como "el conjunto de los problemas que apelan a un debate público, incluso a la intervención (activa) de las autoridades públicas legítimas... Designa un conjunto de problemas objeto de controversias públicas... que exigen la intervención de la autoridad pública. Nos hallamos pues, frente a un mecanismo selectivo que deja pasar o no tal o cual problema".⁽²²⁾

Agenda pública que de acuerdo con el grado de consenso, o con el grado de conflicto que suscite el problema considerado, se puede clasificar en dos tipos, que no se presentan de manera pura en la práctica⁽²³⁾.

La agenda institucional caracterizada por ser estructurada con los problemas que cotidianamente son de la competencia de la autoridad pública, es decir, se conforma por cuestiones que corresponden al ámbito natural del gobierno, tales como la impartición de justicia.

Y la agenda coyuntural, integrada por cuestiones que no pertenecen a la competencia habitual o natural de la autoridad, pero existe el acuerdo con la sociedad de que es necesaria su intervención.

El segundo elemento que entra en juego una vez que ha sido definido el problema como público, y que es incluido en la agenda de gobierno, es la Toma de Decisiones; centrada esencialmente en la definición de objetivos y la fijación de posibles opciones de acción a seguir. Le toca al analista, plantear las diferentes alternativas de acción y sus posibles consecuencias, así como recomendar aquellas que a su juicio resultan más apropiadas.

A partir de analizar detenidamente la información obtenida sobre el problema, se transforma en una posible alternativa de solución con miras a un cambio del futuro que se traduce en un trabajo de prospectiva, que desde luego, no puede adivinarnos el devenir histórico, pero sí puede facilitar la tarea de lo desconocido.

El proceso de decisión se caracteriza porque quien toma la decisión no es solo una persona, sino que ésta se da a través de un proceso de cooperación y conflicto que cuenta con la intervención de varios actores. "No hay una decisión ni un decisor, sino una serie de estrategias y compromisos entre dos o más puntos de vista que no comparten la misma solución al problema".⁽²⁴⁾

Si el poder se distribuye en las distintas estructuras o poderes que conforman el Estado, ¿quién gobierna? y ¿quién decide?. Desde luego, todos los actores tienen algún grado de "poder" y por tanto, todos tienen algún tipo de acceso a la decisión.

Según Lasswell, Brewer, de León y más recientemente Joan Subirats e Ives Meny, el proceso de toma de decisiones públicas reúne las actividades y actores a partir de dos fases principales:

- La formulación o preparación que abarca actividades que se diferencian en teoría unas de otras, porque en la realidad es difícil de distinguir las. Se divide en dos etapas: el análisis, traducido esencialmente en una investigación real del problema, identificando las ventajas e inconvenien-

tes de su ejecución; y la selección, en donde de lo que se trata es de reducir opciones a una sola en el momento en que se expresan y tratan los conflictos.

- La fase de legitimación consiste en que el responsable -individuo o grupo- de resolver el problema, lo haga satisfactoriamente. Tiene la libertad de hacer y deshacer.

En la práctica deshacer no es tarea de quien decide, ya que normalmente ratifica simplemente la decisión tomada con anterioridad por sus consejeros o colaboradores; o cuando mucho modifica solo un detalle de la opción que ha sido preparada.

Ello no nos debe llevar a pensar que el proceso de toma de decisiones es un acto de tipo protocolario, posee su valor propio en el voto y forma del decisor que reviste la decisión de legitimidad y la hace oficial. Se aporta un criterio de elección que es aceptable ante los ojos de terceros.

La tercera fase en el análisis y elaboración de las políticas públicas es la Implementación, que como su nombre lo indica necesariamente genera actos y efectos por aquello que los franceses definen como "poner en práctica (*mettre en oeuvre*)", y que en inglés significa "ejecución, implementación o puesta en práctica (*implementation*)".

Lo cierto es que el estudio de la fase de implementación, es reciente, ya que ha sido considerada como un arte menor: si la toma de decisión ya ha sido ejecutada, supuestamente ya se ha hecho lo esencial y lo más importante; sin preocuparse que la implementación no debe ser reducida a un asunto de ejecución en la periferia, y que no se tome como un acto irrelevante.

Se quita en gran medida la importancia del papel que desempeña la fase de implementación, y por lo tanto, a sus ejecutores. Se le da prioridad al escenario político que es donde se decide, mientras que se subestima la parte ejecutora que recide en los aparatos administrativos.

Existen tres carencias que dan lugar a una explicación más clara de la reducción de la actividad al ámbito meramente administrativo:

- a) La administración es concebida como una pirámide jerarquizada y centralizada, en donde los decisores que ocupan la cúspide, son obedecidos progresivamente hasta llegar a los ejecutores que se encuentran en la base.
- b) Hay dos esferas distintas en la actividad pública que son la política y la administrativa. Por un lado se tiene a los responsables elegidos por votación, mientras que por otro, se reúnen a los funcionarios caracterizados por la neutralidad política y su profesionalidad.
- c) El principio de eficiencia que existe en el seno de las organizaciones como un principio fundador que pretende la optimización de los recursos y los resultados.

Lo que nos lleva a definir a la implementación como "el proceso en que la política se comunica y confía al ejecutor bajo la forma de interacciones específicas, procedimientos, operaciones y programas de actividad",⁽²⁵⁾ o lo que es lo mismo, el ejecutor lleva a cabo las instrucciones basadas en los objetivos e indicaciones del decisor.

Definición inscrita en la perspectiva conocida como Top Down, que considera el proceso como una secuencia lineal que baja del centro a la periferia. Modelo que pronto demostró no ser fácil en su aplicación a la realidad: los programas nunca son perfectos, los objetivos son contradictorios e incluso ambiguos, y la administración generalmente no responde a los criterios de eficiencia y racionalidad.

Entonces, ¿cómo escapar a una perspectiva basada en el decisor?, Hjern propone el enfoque bottom Up, que en sentido contrario del Top Down, parte de abajo a arriba -proceso ascendente de la ejecución-. Permite determinar el punto de contacto más inmediato entre el problema y la política,

en donde los problemas son resueltos por las personas más próximas a la situación por resolver.

El proceso de implementación abarca diferentes niveles gubernamentales y diversos órganos administrativos, que constituyen una compleja red de actores conocida como "policy-network", en donde todos tienen las mismas posibilidades de tomar las decisiones y hacer de los objetivos planes concretos de acción, y no quedarse solo en el plano de las ideas abstractas.

Por último, la Evaluación como acción identifica y mide los efectos de la implementación, implica juicios como resultado de observaciones concretas basadas en valoraciones lo más objetivas posibles.

Se trata de ver ¿cuáles son los resultados de la acción gubernamental aplicada? y ¿qué efectos reales generan las políticas públicas?, no se trata de una simple descripción de acontecimientos observados, sino de estudiar como gesto diario el por qué de los resultados, y con base en estos, ver si los objetivos trazados se han alcanzado.

Para la evaluación de las políticas públicas dos interrogantes son las que surgen en el momento de su acción, ya que de lo que se trata en primera instancia, es de ver si en el sistema político existen organismos o medios que asuman el papel de evaluador, tales como la prensa, grupos de presión, personal público especializado, etc..

Como segunda actitud tenemos a los instrumentos mediante los cuales se permite describir, explicar y valorar de forma científica los resultados del actuar gubernamental; ¿Cómo se evalúa?, ¿Qué conceptos y métodos se utiliza?.

"La evaluación es portanto, un camino, un modo de razonamiento asumido por el analista: la apreciación sistemática, sobre la base de métodos científicos, de la eficacia y de los efectos reales, previstos o no, buscados o no, de las políticas públicas".⁽²⁶⁾

Como toda etapa, la evaluación implica ser abordada y explicada desde diferentes enfoques que son capaces de prever, y posteriormente evaluar los efectos generados. Uno de ellos, es sin lugar a dudas, el conocido como ambición de rigor, que se caracteriza por basarse en cuatro tipos de actitudes:

- 1.- **Actitud Descriptiva.**- basada en un inventario de efectos de una intervención pública, no juzga si es un éxito o fracaso, la misión del evaluador es informar, generar datos y hasta ahí corta su actividad.
- 2.- **Actitud Clínica.**- de manera más analítica explica por qué un objetivo propuesto no ha sido alcanzado y por qué otros no pretendidos ni edificados como objetivos en última instancia, si lo han sido.
- 3.- **Actitud Normativa.**- caracterizada porque el evaluador hace de lado sus juicios y explicaciones basados en los objetivos propuestos por el decisor y contenidos en la política pública, para hacer uso de valores que él mismo elige según su libre albedrío como parámetros de medición de resultados.
- 4.- **Actitud Experimental.**- como actitud más ambiciosa, el experimentalista pretende descubrir el sentido de causalidad en el momento de darle contenido a una política pública, con relación a los efectos provocados en el terreno. Se trata de encontrar las correlaciones entre causa o variable independiente (contenido de un programa), y la consecución o variable dependiente (efectos).

La evaluación se caracteriza por ser de dos tipos, dependiendo en que momento es llevada a cabo, antes o después de una acción. Cuando la evaluación se realiza antes, con el objeto de ver si conviene o no ejecutarla, estamos ante la llamada evaluación a priori o ex ante.

Y cuando se efectúa después de la acción con el propósito de ver en que grado se obtuvo lo planeado, así como los no esperados, estamos ante la evaluación a posteriori o ex post.

La diferencia esencial entre una y otra, estriba en que en la primera los efectos son enunciados con anterioridad a la aplicación de una política, y en la segunda, se trata de explicar los efectos que a partir de ser puesta en marcha una política en un hecho real, ha producido como consecuencia.

Para aplicar cualquier tipo de evaluación, es necesario, que antes fijemos nuestra atención en tres parámetros que son esenciales si pretendemos efectuar una evaluación real y efectiva; ¿qué se va a medir? eficiencia, productividad, calidad, unidades monetarias, etc.; ¿qué parámetros de medición se van a requerir? tasa de mortalidad, Producto Interno Bruto, desempleo, etc.; ¿existe un sistema de información gubernamental confiable?.

Estas son pués, las cuatro etapas o fases que en conjunto conforman el método del enfoque de políticas públicas, que como se pudo percibir, su aplicación no es una tarea fácil que podamos hacer de un día para otro y sin bases teóricas firmes; se trata de un proceso complejo que desde luego no es rígido en tanto invita a adaptarse al problema en cuestión y a hacer uso de un instrumento que desde siempre ha sido y será útil para darle salida a muchos problemas, y que es conocida como negociación.

Analizar una política pública no es tarea fácil, elaborarla mucho menos, se requieren muchos elementos de tipo multidisciplinarios y objetivos; pero más que nada de la participación conjunta entre sociedad civil y gobierno.

NOTAS DE PIE DE PAGINA

- (1) **Jiménez Castro, Wilburg; Administración para el Desarrollo Integral; Edit. Fondo de Cultura Económica, México 1971; pp 152.**
- (2) **Presidencia de la República; Glosario de Términos Administrativos; Edit. Centro Editorial y de Redacción de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, México 1993; pp. 79.**
- (3) **Jiménez Castro, Wilburg; op. cit.; pp.162.**
- (4) **Ibidem; pp. 163.**
- (5) **Secretaría de Gobernación; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Edit. Trillas, México 1994; pp. 93.**
- (6) **Acosta Romero, Miguel; Teoría General del Derecho Administrativo; Edit. Porrúa, México 1989; pp. 40.**
- (7) **Pichardo Pagaza, Ignacio; Introducción a la Administración Pública de México, Tomo I; Edit. Instituto Nacional de Administración Pública, México 1982; pp. 180-183.**
- (8) **Castelazo, José R.; Apuntes sobre Teoría de la Administración Pública; Edit. S.C., México 1977; pp. 23,24.**
- (9) **Jiménez Castro, Wilburg; op. cit.; pp. 181,182.**
- (10) **Castelazo, José R.; op. cit.; pp. 101.**
- (11) **Acosta Romero, Miguel, op. cit.; pp. 123.**
- (12) **Severo Giannini, Massimo; "La Administración Pública como Instrumento de Modificaciones Sociales: Origen de la Tesis"; Revista Mexicana de Ciencia Política y Sociales, Número 92, UNAM 1978; pp.64-66.**
- (13) **Presidencia de la República; op. cit.; pp. 112.**
- (14) **Secretaría de Gobernación; Const...; op. cit.; pp. 127.**

- (15) **Secretaría de Gobernación; Gobierno y Administración Municipal en México; Edit. Centro Nacional de Desarrollo Municipal, México 1993; pp. 269.**
- (16) **García del Castillo, Rodolfo; Análisis del Municipio Mexicano: Diagnóstico y Perspectiva, Tomo I; Edit. Fondo de Cultura Económica, México 1994; pp. 47,48.**
- (17) **Instituto Nacional de Administración Pública; La Administración de los Servicios Públicos Municipales, Guía Técnica No. 9; Edit. Instituto Nacional de Administración Pública, México 1987; pp. 27-30.**
- (18) **Secretaría de Gobernación; op. cit.; pp. 261.**
- (19) **Cfr. Díaz Vázquez, Martín de Jesús; "La Política Pública en el Ambito de la Administración de México" en Revista Paradigma No. 0, ENEP ACATLAN, Septiembre de 1994; pp.6.**
- (20) **Guerrero Orozco, Omar; "Políticas Públicas para la Reforma del Estado Moderno", en Colección Política y Administración tomo II; Edit. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México 1992; pp. 53.**
- (21) **Subirats, Joan; Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración; Edit. Instituto Nacional de Administración Pública, México 1989; pp. 51.**
- (22) **Meny, Ives y Thoenig, Jean-Claude; Las Políticas Públicas, Versión Española a Cargo de Francisco Morata; Edit. Ariel Ciencia política, Barcelona 1992; pp. 114.**
- (23) **Ibidem; pp. 114,115.**
- (24) **Meny, Ives y Thoenig, Jean-Claude; op. cit.; pp. 133.**
- (25) **Meny, Ives y Thoenig, Jean-Claude; op. cit.; pp. 159.**
- (26) **Meny, Ives y Thoenig, Jean-Claude; op. cit.; pp. 194,195.**

CAPITULO II.

LA SEGURIDAD PUBLICA Y SU PROBLEMATICA ACTUAL

"La seguridad pública debe entenderse como una forma de convivencia, pues su existencia es reflejo del nivel cultural de una población. Por ende la seguridad pública está intimamente ligada a la falta de valores y educación sana de una comunidad. Nuestra lucha por cambiar conductas no será fácil, pues no es competencia única de quienes ejercen el poder público, sino una responsabilidad compartida de toda sociedad".

(Secretaría de Gobernación, 1988)

El presente capítulo es de gran importancia, ya que en él se expondrá la situación preponderante en el contexto nacional respecto de la inseguridad pública, la actuación de las instituciones gubernamentales en el combate a ésta, y el papel que juega la sociedad como principal ejecutora y receptora de actos delictuosos, así como posible portadora de soluciones.

Plantaremos y analizaremos los principales hechos que por sus características coadyuvan a que se procure un clima de inseguridad de todos los ciudadanos mexicanos, concretizados principalmente en actos tales como homicidios, violaciones, drogadicción, magnicidios, pandillerismo, robos de toda índole, secuestros, etc..

Se trata pues, de ubicar la situación nacional que en materia de seguridad pública prevalece en nuestro país desde tiempo atrás, en el contexto de una crisis económica y política, que se agudiza cada vez más en la actualidad, llegando a ser para todos algo familiar e inherente en el desarrollo de nuestra vida.

A partir de delinear los aspectos generales necesarios para poder contextualizar cualquier problemática particular, se proseguirá a analizar si dicho contexto influye directa e indirectamente sobre el ambiente de inseguridad

pública que caracteriza a nivel municipal, específicamente por cuestiones de elección de caso, el municipio de Tenosique, Tabasco.

Para lo cual, antes será necesario reflexionar respecto de las principales causas y consecuencias de los hechos suscitados, a partir de analizar la actuación de los recursos humanos dedicados a la preservación y guarda de la seguridad pública, que es necesaria porque juega un papel fundamental en la preservación de un clima propicio para el bienestar social.

De esta manera, se analizará el plano general con sus partes claras y oscuras en el momento de pretender rescatar y analizar sus causas y consecuencias reales, para luego bajar y concretizar el problema en un contexto local -estudio de caso concreto-; en donde la situación se observa y analiza de manera cercana y precisa por lo particular del problema.

2.1. Crisis Económica, Corrupción e Inseguridad Pública

Hoy en día, vivimos en un México caracterizado porque sus foros de expresión, espacios de opinión pública, noticieros, programas de televisión, pláticas grupales y familiares, se han visto invadidos involuntariamente por el prevalecimiento de dos grandes rubros que pesan cada vez más sobre la vida de los mexicanos: crisis económica e inseguridad pública.

Temas que nos han sorprendido por su surgimiento, extensión y dimensiones de repercusión. Son totalmente diferentes uno de otro, pero poseen espacios de interrelación e interdependencia estrechos -que serán tratados con mayor detenimiento posteriormente-, al grado de afirmarse actualmente, que la inseguridad pública existente es en gran parte resultado de la crisis económica de nuestra nación. Aunque desempleo y pobreza no necesariamente sean sinónimo de delito.

La inseguridad pública forma parte ya de la sociedad mexicana en general, se encuentra inmersa en todo tiempo y lugar de nuestra vida, al grado de verla como algo familiar al momento de ser cualquiera de nosotros las víctimas de ilícitos cometidos; al ver y escuchar las noticias de televisión y ra-

dio; cuando nos disponemos a leer una revista o periódico; al encontrarnos en la vía pública; o en pláticas de reuniones sociales.

Disfrutar de la tranquilidad del hogar, pasear por el parque, el derecho a vivir tranquilos en una sociedad segura, parece cada día más difícil. Mientras que la probabilidad de ser víctimas de algún delincuente, es más alta. Todos sentimos inseguridad y temor, amas de casa, padres de familia, estudiantes, taxistas, profesionistas, etc.; es una realidad que cada día estamos más expuestos e indefensos ante la amenaza criminal.

Nuestras vidas se desarrollan y cumplen su cometido en medio de una oleada de violencia claramente percibida y caracterizada por robos, homicidios, violaciones, narcotráfico, secuestros, asesinatos, prostitución, magnicidios, drogadicción y robo de infantes, entre otros; que hacen del ambiente pacífico, un clima de total inseguridad en donde es casi inexistente la paz, la armonía y el sentido de seguridad física y material de cada uno de nosotros.

Pero el lado más oscuro de esta situación, es precisamente que aunado a ello predomina la impunidad como característica que desde hace tiempo se presenta como sello inherente de las autoridades responsables de manejar las riendas de nuestro país -grupo político en el poder-, de las que específicamente son las encargadas de preservar la tranquilidad y la paz pública, y de la sociedad misma. Lo que implica que todos y cada uno de los habitantes de esta gran nación hemos sido y aún hoy somos partícipes de la impunidad reynante en los diversos actos de seguridad pública; por un lado, una clase política viciada, corrupta y sin voluntad; por otro, autoridades faltas de conciencia y espíritu de lo público; y por si fuera poco, una sociedad que solo ha servido como simple expectadora de los problemas y actuaciones gubernamentales que cada vez más pierde sus valores morales.

El ambiente de inseguridad preponderante es tan grave y deprimente que ya es hora de que la actividad de seguridad pública personalizada en los

hombres y mujeres que la llevan a cabo dejen en el plano del olvido la tan practicada impunidad gubernamental.

Para muestra, basta remitimos a la información aportada por la radio, la televisión, el periódico y las revistas, en donde podemos percatarnos del número cada vez mayor de actos violentos e ilícitos cometidos a diario a lo largo de la República Mexicana, iniciando la lista de hechos los antes mencionados, así como secuestros de banqueros, empresarios, políticos y periodistas.

Más allá de una sociedad civil agredida y desesperada a partir del ambiente de inseguridad producida durante los últimos años, la violencia a trascendido a la plataforma política, de manera que candidatos a la Presidencia de la República, a gubernaturas, a presidencias municipales y a otros puestos públicos; así como políticos que están ya a cargo de funciones públicas -Lic. Manuel J. Clouthier, Lic. Luis D. Colosio Murrieta, Lic. José F. Ruiz Massieu, Lic. Federico Benítez, Comandante Florentino Ventura- han sido desaparecidos del escenario y sus muertes a la fecha, no se han esclarecido del todo.

Estos actos desagradables que ensucian en gran medida el escenario político a nivel nacional y la imagen de "país pacífico" ante el mundo, no son nuevos; desde el sexenio anterior se han venido gestando, aunque se han producido con mayor rapidez en nuestros días. Así tenemos, que el mes de abril fue escenario de un "accidente automovilístico" en Baja California, sufrido por el Precandidato a la Presidencia Municipal de Tijuana y defensor de Othón Cortés, el Lic. Aarón Juárez Jiménez, quien perdió la vida instantáneamente. Asimismo, en la Ciudad de México, es asesinado el Director de la Policía Judicial del Distrito Federal. Mientras que el 10 de mayo, por la noche, asesinan en la Ciudad de Jalisco al exprocurador Leobardo Larios Guzmán.

Otras muchas personalidades públicas, también han dejado sus cargos vacíos al "suicidarse" por las presiones que representan los problemas en

los que se encuentran inmersos, tales son los casos del Secretario de Transporte y Vialidad del Gobierno del Distrito Federal, Luis Moreno Gómez; y Manuel Velázquez de la Parra, quien fue Director del Gabinete Jurídico de De la Madrid. Suicidios que no son del todo esclarecidos por lo extraño de su ejecución y por evitar más que nada, realizar investigaciones que en última instancia sí lleguen al fondo del asunto, y encontrar las verdaderas causas de sus muertes.

La delincuencia ha tenido un incremento de entre 43 y 50% en relación con el año pasado, y de 2,001 delitos por cada 100 mil habitantes que habían en 1994, pasamos a 3,670 por la misma cantidad de habitantes en el presente año.

El ambiente que prevalece a pesar del desarrollo de funciones de las dependencias gubernamentales encargadas precisamente de preservar la seguridad pública como condición fundamental para la paz comunitaria, la libertad y la justicia social. Lo que indica que, aunado a la ejecución de actos delictuosos, se encuentran por un lado, los cuerpos policiales -policía preventiva, judicial, bancaria e industrial- en el cotidiano desempeño de sus funciones, y por el otro, los ciudadanos haciéndose justicia por su propia mano.

Actos contradictorios que lejos de compatibilizar y tener cabida en un mismo escenario de manera racional y aceptable para la sociedad, se presentan bajo situaciones forzadas que según la lógica humana son rechazados tajantemente. Por lo que su existencia ha provocado tener no una, sino múltiples explicaciones tales como: la población es mucho mayor en número que el grupo encargado de preservar la seguridad pública; prevalece una latente falta de preparación del cuerpo policiaco; existe escases de recursos públicos aportados a esta función; la seguridad pública es producto de la crisis económica en la que nos encontramos inmersos; el desempleo masivo provoca necesariamente la búsqueda de sustento diario por vías ilegales como el robo y la violencia; los elementos de seguridad pública se

caracterizan por ser corruptos y negligentes durante el desempeño de sus funciones; etc...

Estas explicaciones de diversa índole, y otras tantas no emitidas anteriormente, son aceptadas por la sociedad al momento en que las autoridades responsables las dan a conocer para justificar los hechos sucitados; pero lo que no es aceptable y sí repudiado constantemente, es la falta de respuestas rápidas, concretas y acertadas como solución a los problemas de seguridad pública.

De ahí que nos encontremos con comentarios de la población tales como⁽¹⁾:

"Hoy en día es necesario que cada ciudadano se haga justicia por su propia mano".

"La seguridad pública no son los cuerpos policiacos, sino uno mismo".

"Si la situación continúa, vamos a tener que llegar a los extremos como en Estados Unidos, que cada quien traiga su arma para defenderse de los delincuentes y agresores que se nos pongan en frente".

"Los policías provocan la inseguridad pública mediante sus actos de corrupción y negligencia, por lo que son nuestros peores enemigos".

La inseguridad pública en nuestro país no es un problema nuevo, desde tiempo atrás ya había sido huésped de la sociedad mexicana, aunque en muy bajos índices, es decir, nuestro país nunca se ha caracterizado por ser una comunidad pacífica; parte de su población, desde siempre ha sido portadora de violencia, aunque no con tanta continuidad, descaro y dimensiones como hoy en día; prueba de ello, es el mayor número de robos con lujo de violencia a trausentes, establecimientos, automovilistas y casas habitación, lo que no es más que una clara muestra del resentimiento social respecto de la situación económica, política y social que llevan dentro todos y cada uno de los mexicanos.

"Actualmente, nuestra realidad se ha encargado de presentarla cotidianamente, y reconocer que las dos principales aristas generales de la cada vez más creciente inseguridad actual, son la crisis económica -traducida en desempleo masivo- y la creciente corrupción y negligencia de los individuos encargados de la guarda de la seguridad pública".⁽²⁾ Declaraciones que de acuerdo con las ideas a continuación expuestas, serán afirmadas o refutadas con base en hechos suscitados a diario en la realidad.

La crisis económica como tópico de actualidad, ocupa las principales columnas periodísticas de las secciones financiera, nacional y de justicia, lo que demuestra que el despido masivo de personal de todo tipo, en los meses de febrero y marzo, más los realizados durante abril y mayo, trajeron consigo mayor índice de pobreza y miseria a nivel nacional; lo que a su vez implica la búsqueda constante de fuentes de empleo para la diaria subsistencia, que se queda solo en eso, en buscar y no encontrar.

Pareciera que la procuración de empleos puede esperar, aunque el hambre y la constante satisfacción de necesidades básicas de la población desempleada no pueda ser interrumpida de igual manera. Desempleo que se deja ver claramente, si puntualizamos que, "la política recesiva prevista en el programa de emergencia económica se tradujo en una contracción de la actividad productiva durante el primer trimestre del año, y originó que entre enero y febrero se perdieran 780,000 empleos en el país, según los reportes del Instituto Nacional de Estadística e Informática, los cuales estiman un desempleo abierto que afecta al 5.3% de la población económicamente activa".⁽³⁾

Por lo que no nos debe espantar el hecho de decir que a causa de la desaparición de empleos, los índices delictivos han ido cada vez más en aumento.

De acuerdo con los resultados de una encuesta nacional de empleo urbano elaborada por la dependencia gubernamental -INEGI-, en el primer bimes-

tre "del total de los desocupados abiertos, el 88.0% contaba con experiencia laboral, en tanto que el 12% restante no la tenía".⁽⁴⁾

El desempleo abierto de febrero "es 17.8% mayor que la tasa registrada en enero pasado, la cual fue de 4.5%".⁽⁵⁾ En febrero la tasa de desocupación fue de 5.3%, que constituye alrededor de 1,951,000 trabajadores sin fuente de trabajo, cifra mayor a la reportada en diciembre pasado.

A nivel regional, el desempleo abierto presentó el siguiente panorama: Coahuila registró una tasa de 8.0%, Chihuahua de 7.8%, Monterrey de 6.8%, la Ciudad de México 5.9%, Villahermosa 5.2%, Hermosillo 5.1%, Toluca 2.5%, Puebla 2.3%, San Luis Potosí 2.0% y Tijuana 1.5%. *(Gráfica No. 1)* El INEGI considera que con estos niveles y dentro de las principales áreas metropolitanas, las Ciudades de México y Monterrey registraron aumentos importantes en sus tasas de desempleo.

Los mexicanos a partir de la crisis económica, somos un 80% más pobres, el nivel de vida general baja drásticamente, los impuestos han subido y seguirán subiendo aún más, la inflación se ha desatado, el aumento de salarios ha sido derrotado por la carestía, millones de familias y empresas están arruinadas, la planta productiva se encuentra hecha pedazos, etc., etc.. En pocas palabras: "nos está consumiendo la crisis".

Esa situación de pobreza y miseria en la que nos encontramos la mayoría de los mexicanos, es precisamente una de las causas esenciales de la inseguridad pública existente, ya que de lo que se trata es de conseguir lo necesario para la subsistencia a como de lugar, aunque ello implique despojar a los demás de sus pertenencias y hasta terminar con la vida de las víctimas.

En lo que respecta a la corrupción, tampoco podemos decir que sea un mal nuevo dentro de las corporaciones policíacas, ha existido desde siempre y en todo lugar. Se presenta como una expresión de corrupción estructural que abarca todo el sistema en su conjunto.

Se habla de muchas y muy variadas causas que provocan la corrupción del personal policiaco a la hora de realizar sus tareas encomendadas, pero las que han estado presentes de sexenio en sexenio, son los bajos salarios a policías y la exigencia por parte de los mandos superiores, de cuotas obligatorias que hacen que éste hecho se convierta en una cadena interminable a través de todos los niveles existentes.

La corrupción se traduce en sobornos a delinquentes al exigirles dinero para dejarlos ir, complicidad y proteccionismo en el robo de establecimientos y casas habitación, así como en el almacenamiento y distribución de estupefacientes. Son errores que cometen los elementos encargados de la guarda de la seguridad, ya que lo único que consiguen es perder el respeto debido por parte de la ciudadanía al no obedecer sus órdenes, o ser calificados de negligentes, corruptos y vividores.

La situación es tan denigrante, que se han llegado a separar en tres grandes grupos los distintos tipos de delincuencia: "el que integran los hijos de la crisis, los que pertenecen a las bandas organizadas y el tercero se encuentra en las dependencias encargadas de preservar el orden, la paz y la tranquilidad ciudadana".⁽⁶⁾

Sin descartar la posibilidad de existencia en nuestro país, de elementos de la policía honrados, capaces y que actúan con base a derecho; realizando su función siempre con miras a la satisfacción de necesidades de seguridad pública.

Los policías de nuestro país, en términos generales se caracterizan por contar con bajos salarios, desconocimiento de sus funciones, no poseen garantía por su vida durante su trabajo, no pueden formar asociaciones de defensa; por si fuera poco, sufren constantemente de abusos y extorsiones de sus jefes, exigencia de dinero de los mandos superiores para ascender de nivel e incluso si se quiere manejar una patrulla de servicio; y como consecuencia de sus actos, se da la falta de confianza de la sociedad para con ellos.

2.2. La Seguridad Pública en el Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994

La seguridad pública y su problemática afrontada, con el paso del tiempo ha sido tomada en cuenta por las autoridades encargadas de llevarla a cabo y aún más por el Ejecutivo Federal. La seguridad pública como uno de los principales fines del Estado y como servicio público indispensable que es, se ha visto inmerso para su mejor procuración en los distintos Planes Nacionales de Desarrollo que se han implementado.

Aunque se cree que durante el sexenio pasado fungió como un tema poco atractivo, frente al cúmulo de información y comentarios producidos por el Tratado de Libre Comercio; escasamente se hablaba y se iniciaban pláticas respecto a ésta, en los discursos políticos, en foros de opinión pública, en los medios de comunicación, e incluso en pláticas grupales era casi nula su presencia.

Sin embargo, a pesar de la poca resonancia pública, el problema fue retomado para formar parte de las metas por alcanzar en el Plan Nacional, específicamente en dos apartados referidos a la procuración e impartición de justicia, y el mejoramiento del nivel de las condiciones de vida de la Ciudad de México. Lo que demuestra que de formas diferentes y en tiempos distintos, de una manera u otra las administraciones en turno se han preocupado por procurar que en nuestro país persista en todo tiempo y en todo lugar la seguridad pública.

Sobre la seguridad pública en la Ciudad de México, el Plan Nacional de Desarrollo sustenta que ésta "habría de lograrse con firmeza mediante el combate a la delincuencia, la vigilancia de los derechos humanos, la prevención del delito y la mejora en la procuración de justicia y la readaptación social. Además de pretender, se haga un esfuerzo concentrado en la profesionalización de los cuerpos policiacos y su capacitación, buscando alentar su reconocimiento social y una mejora en sus condiciones de vida. En la procuración de justicia, se avanzará en su efectiva descentralización, en la su-

peración profesional y capacitación del personal, y se promoverá la actualización del Código Penal para el Distrito Federal".⁽⁷⁾

Argumentos y objetivos que demuestran que ya se hablaba del combate a la delincuencia y de la prevención de delitos, así como de la lucha en contra de la corrupción policiaca, la búsqueda de profesionalización y capacitación de los cuerpos de seguridad pública, sin dejar de lado reformas y actualización de la normatividad que rige dicha actividad en el Distrito Federal.

Se pretende así, lo que cada gobierno se plantea básicamente: procurar el prevalecimiento de un ambiente pacífico en donde se resguarde la seguridad física y material de los ciudadanos, para evitar al máximo la inseguridad pública en la Ciudad de México.

A nivel nacional, también se habla de la modernización de instituciones e instrumentos legales. Obedeciendo ello, principalmente, a que el desarrollo del país así lo exige, en tanto que desarrollo y justicia son inseparables.

Por su parte, la sociedad mexicana, en materia de justicia es invitada por las autoridades a administrar y procurar ésta con certeza, oportunidad y celeridad; al grado de que sea tomada como principal propósito dentro de sus actividades cotidianas.

"El problema de la inseguridad que afecta hoy en día a gran parte de la población tiene una génesis compleja, más allá de la normatividad y la administración. La seguridad pública es necesariamente la consecución y mantenimiento de una efectiva y cotidiana vigencia del Estado de Derecho; éste implica el funcionamiento eficaz de un sistema de previsión de daños jurídicos que ha de traducirse en garante de la protección permanente de los derechos subjetivos, tanto individuales como colectivos o sociales, para salvaguardar de las personas, su libertad, sus bienes y su domicilio".⁽⁸⁾

En una interpretación del interés colectivo de la sociedad, el Plan Nacional expresa afirmativamente, que la sociedad requiere un sistema de derecho capaz de generar respuestas oportunas e idóneas debido a que la seguridad pública se ha vulnerado. Es necesario actuar concientemente para prevenir el delito y demás conductas asociadas al mismo, así como incrementar las investigaciones y combate al narcotráfico.

Para mejorar la seguridad y la administración de justicia, el ejecutivo propone atender los siguientes propósitos que van desde la cuestión normativa (leyes), legalidad, descentralización de justicia, revisión de programas de estudio de la carrera de derecho, modernización del Ministerio Público, combate al narcotráfico y referencias respecto de los cuerpos de policía entre otros. Dichos objetivos se expresan de manera específica a continuación:

- **Dar expresión clara a la norma jurídica para reducir el número de interpretaciones diversas e inciertas.**
- **Incorporar en el texto normativo criterios jurisprudenciales y de operación vigentes, para así, reducir distancias entre la norma existente y su concreción en los hechos.**
- **Adoptar la normatividad a las necesidades actuales, eliminando obsolescencias.**
- **Inducir la resolución de controversias por la vía de la legalidad, eliminando trámites burocráticos que dan origen a la corrupción.**
- **Fortalecer los sistemas conciliatorios para orientar a las partes, reducir tiempos y eliminar litigios.**
- **Elevar la eficiencia de los recursos humanos, financieros, tecnológicos y materiales del ámbito de aplicación del derecho.**

- Avanzar a la descentralización de la justicia, a través de mecanismos de coordinación amplios entre los diferentes niveles de gobierno.
- Revisar los programas tradicionales de la carrera de derecho para que sean más compatible con los requerimientos de la sociedad actual.
- Modernizar la institución del Ministerio Público, con el fin de que responda más y de mejor manera a las necesidades de la población.
- Fortalecer las acciones frente al problema de narcotráfico a través de la prevención de la farmacodependencia, mayores esfuerzos en la investigación, de la disolución de sus organizaciones y la confiscación de sus recursos.
- Propiciar la capacitación y superación vocacional, así como mejorar las remuneraciones de los integrantes de las corporaciones de seguridad.
- Depurar y adecuar las organizaciones policiacas y vigilar que su funcionamiento se ajuste a lo establecido en la ley, a los requerimientos de la sociedad y al absoluto respeto de los derechos ciudadanos.

En su mayoría, estos propósitos pretenden la modernización y el cambio en el funcionamiento de las organizaciones y en el actuar de sus integrantes encargados de aplicar el derecho y preservar la seguridad pública. Dejándose ver en gran medida la casi nula presencia de objetivos respecto de las entidades estatales y municipales, excepto el punto que alude a la descentralización. Lo que refleja el sentido centralizador de las actividades públicas, que a pesar de que se hable lo contrario en los planes de desarrollo y en los discursos políticos de cada sexenio, es ejecutada en todos los actos del gobierno presidencialista mexicano.

Los cambios pretendidos en teoría son posibles y acertados, aunque a fin de cuentas solo quede en eso, en propuestas que nunca son llevadas a cabo correctamente y de manera generalizada, tal y como es establecido en la teoría. Las peticiones respecto a la justicia y la seguridad pública en

el Plan Nacional que rigió el sexenio pasado no fueron del todo conseguidas, resultado de ello es la situación crítica por la que atraviesa nuestro servicio público de seguridad.

Las respuestas y posibles soluciones al problema de la inseguridad pública durante la administración pasada estuvieron ahí, escritas, y esperando algún día ser puestas en marcha. Situación que demuestra una vez más el desinterés o negligencia de las autoridades competentes respecto al problema.

¿Por qué esperar que un problema llegue a su momento de crisis?, ¿acaso nos caracterizamos por resolver los problemas cuando ya han rebasado nuestro límite de tolerancia establecida? actuar de esta manera, nunca llevará a nuestros gobiernos a responder eficaz y eficientemente ante un problema. Se necesitan respuestas inmediatas y oportunas, a pesar de que la situación se nos plantee de manera inesperada y emergente. Ello aunado a la aplicación de lo ya establecido en un plan o en un programa de gobierno que "con más detalle" ha estudiado la cuestión en turno, y que si son establecidas respuestas a aplicar, no se quede en las páginas del olvido, sino que tengan resonancia de crítica o aprobación en el plano de los hechos.

2.3. Respuestas y Soluciones en el Acontecer Nacional

Entonces, ¿qué vamos hacer si la situación social inclina a la gente aún más hacia el delito?, ¿pueden resolverse los problemas de seguridad pública en medio de índices de pobreza y desempleo como los que actualmente vivimos? el factor económico incide, pero no debería catalogarse como fundamental, la pobreza por ningún motivo debe ser sinónimo de delincuencia; el problema básicamente radica en los órganos de seguridad, en la falta de profesionalismo, corrupción, improvisación e impunidad de sus integrantes.

Ante la inacción del cuerpo policiaco, la sociedad tiene que arriesgar su vida; las personas han optado por obtener y poseer armas de fuego, o proteger sus viviendas con candados, rejas, perros y alarmas.

A pesar de que es sabido que la seguridad pública debe garantizarla el Estado, en la actualidad ha surgido una verdadera industria de la seguridad, se multiplican los organismos privados -existen más de 600 empresas privadas hoy en día-, que ven por la protección de sus clientes: comercializan con sistemas de alarmas cada vez más sofisticadas, proporcionan guardaespaldas y asesoran a éstos para evitar asaltos y secuestros.

Los vecinos por su parte, crean mecanismos de protección para la colonia o el barrio; se ha creado una fuerza paralela de seguridad que ya no está en manos de las autoridades.

La impartición de la justicia mexicana en la realidad, dista de ser igual o al menos parecida a la estipulada por las bases teóricas, formales -sin descartar la posibilidad de que en ocasiones dichas bases son obsoletas e incapaces de responder correctamente a los problemas de actualidad-. Es necesario realizar reformas a la normatividad, pero no para que quede guardada en un documento llamado ley y pase por desapercibida, de lo que se trata es precisamente de terminar con esa dicotomía entre teoría y realidad.

La reforma estructural del sistema de impartición de justicia, se hace necesaria; es el momento, aunque un poco tarde, de pensar en llevar a efecto reformas serias que vayan más allá de un sexenio. Las soluciones ya no deben ser cosméticas y falsas, ni mucho menos copiar nuestros cambios de otros países en donde han sido puestos en marcha.

Por lo que la aportación de posibles soluciones viables que tratan de una manera u otra de evitar y terminar con la inseguridad pública, no se han hecho esperar, los medios de comunicación y nosotros mismos, hemos sido testigos de los innumerables puntos de vista y opiniones que brindan auto-

ridades públicas responsables de los órganos de seguridad, analistas, estudiosos en la materia y público en general. Los argumentos y propuestas son muchas y de muy variada índole, así tenemos que es necesario acabar con la discrecionalidad de agentes y funcionarios en esta materia, además de que hace falta la implementación de una nueva normatividad, y es necesario tecnificar y profesionalizar al personal.

De la misma forma, sería viable dar mejores remuneraciones a todos los agentes de la policía, pero fundamentalmente es necesario, instrumentar controles que establezcan los límites de actuación tanto de agentes como de funcionarios. Si la seguridad pública en México es deficiente, y tenemos policías mal preparados, lo que necesitamos no son todavía más policías ineficientes, sino policías mejores preparados y más eficientes.

Es necesario buscar un cambio integral que procure eficientizar la acción de la seguridad pública, y ello solo se conseguirá con el fortalecimiento del poder judicial -autonomía-, el respeto a los derechos humanos, actualización de códigos y leyes, cambio de actitudes y aptitudes de todos los funcionarios y agentes de seguridad sin excepción alguna, terminación de la corrupción, mejores salarios y prestaciones al personal, implementación de una carrera de policía (basada no solo en cuestiones policiales, sino apoyada con conocimientos de sociología, historia, relaciones humanas, geografía del lugar y ética), acceso de personal realmente capaz y preparado para el buen desempeño de los puestos existentes, etc..

“Lo que estamos viendo en México es un fenómeno que es el deterioro y quebranto del apoyo de seguridad, las razones son muy complejas, tienen que ver con la corrupción, con el deterioro de la fibra ética que debe tener el gobernante y con la falta de preparación del personal público. Y por eso el policía y el agente judicial se convierten muchas veces en un mero instrumento; como exigir a estos que no extorcionen a los ciudadanos, cuando reciben bajos salarios y cuando a veces ni siquiera le dan viáticos, sino que

los mandan a cumplir las encomiendas y no les dan gastos, gasolina e instrumentos".⁽⁹⁾

El problema ha llegado a tanto, que se está pensando incluso, en crear una Secretaría de Seguridad Pública Nacional que permita modernizar los cuerpos policiacos federal, estatal y municipal; aunado a que al Congreso le corresponde legislar, supervisar y controlar todo el desorden que hay tanto en las corporaciones policiacas oficiales, como en las privadas.

"El viernes 26 de marzo de 1995, el Presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León, anunció que en breve se darán a conocer iniciativas de ley que contemplan modificar la operación de los cuerpos policiacos, así como la creación de un programa nacional de seguridad pública".⁽¹⁰⁾ Atendiendo lo que él mismo, ha señalado al jerarquizar como uno de los principales objetivos en lo que va a ser el Programa Nacional de Desarrollo, a la seguridad pública, que como tal, deberá tener su repercusión, su interpretación y su traducción en el Programa de Desarrollo de todas las entidades federativas.

Así tenemos, que en breve será presentado a la consideración del Congreso de la Unión el proyecto de Ley Federal de Seguridad Pública, que considera la expedición del Plan Nacional de Seguridad Pública, que será expedido por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, órgano superior en esta materia y que estará integrado por autoridades federales, estatales y municipales.

No podemos dejar que este problema nos trague por completo, sería lamentable que tuvieramos que terminar teniendo cada uno de nosotros un arma para defendernos.

2.4. La Importancia del Contexto General en la Realización de un Estudio de Caso

La inseguridad pública entonces, no es un problema coyuntural o particular de un determinado lugar en nuestro país; por el contrario, es un hecho ge-

neralizado y de tipo estructural, aún más, si atribuimos ésta a la crisis económica que no perdona espacio alguno por muy lejano que éste sea. La crisis al igual que afecta a las grandes ciudades como México, Monterrey y Guadalajara, trastoca las estructuras municipales, dejándose ver un "clima" de inseguridad pública generalizado en toda la nación mexicana.

La crisis económica también a incidido grandemente en las entidades municipales de todo el país, los 2,395 municipios viven en la miseria, y coadyuvan para esta situación elementos como el presidencialismo, el centralismo, el caciquismo, la inequidad presupuestal, la ineficiencia, y de nueva cuenta la corrupción.

Del total de los municipios que integran el territorio nacional, solo 5.5% goza (131 municipios) de grados de marginación muy bajos. El resto de los municipios (2,263 aproximadamente), subsisten en los límites del bajo 27.3%, medio 19.2%, alto 33.8% y muy alto 14.2%.

El municipio mexicano, en su enorme diversidad reflejada en la existencia de 2,395 municipios, reproduce las siguientes desigualdades:

De acuerdo con el Consejo Nacional de Población, 48% del total -1,150-, donde viven casi 14 millones de habitantes (17% de la población nacional) y ocupan 28% de la superficie nacional, vive con índices de altos a muy altos grados de marginación.

En estos marginados se pronuncia con mayor vigor el analfabetismo, la educación primaria incompleta, la vivienda sin drenaje, la carencia de electricidad, la falta de agua entubada, los altos índices de hacinamiento, los pisos de tierra en las viviendas y los ingresos inferiores a los dos salarios mínimos; entre los marginados están los municipios de Oaxaca, Guerrero, Hidalgo, Veracruz y Chiapas.

En un extremo, solo Baja California, Nuevo León y el Distrito Federal tienen grados de marginación "muy bajos"; y Morelos, México, Tamaulipas, Coli-

ma, Jalisco, Sonora, Chihuahua, Aguas Calientes, Baja California Sur y Coahuila los tienen "bajos".

Sobre el mapa de México se identifica claramente una geografía norte-sur de la marginación a nivel estatal: todos los estados de la frontera norte presentan grados de marginación bajos o muy bajos y todos los del sureste, a excepción de Quintana Roo, tienen grados de marginación altos o muy altos. En el centro destacan Morelos, México, Jalisco, Colima y Aguascalientes con grados bajos y el Distrito Federal con muy bajos.

Un primer botón de muestra es la inequidad en la distribución que el gobierno federal hace de los recursos fiscales⁽¹¹⁾:

"Del cien por ciento que recauda por impuestos, la Federación se queda con 80%; entrega 16% a los estados y solo 4% lo distribuye entre los municipios del país".

Pero esto no es todo: "de ese 4%, 85% lo concentra en 100 municipios y los otros 2,295 se tienen que conformar con 15%. Los privilegiados son, principalmente, las grandes capitales: Guadalajara, Puebla, Monterrey, Naucalpan, Tlalnepantla".

Una investigación realizada por El Financiero entre municipalistas del Gobierno Federal, del Senado, de la Universidad Nacional Autónoma de México y de la iniciativa privada, revela, además, que los municipios sólo funcionan como instancias de administración de los recursos federales; solo les queda administrar aquellos programas que, desde la Federación, se establecen para satisfacer las necesidades de infraestructura y urbanización, que son proyectos estatales o federales.

Las finanzas en los municipios se desarrollan en crisis permanente. En el país no existe un sistema tributario equitativo para las distintas instancias del gobierno que integran la República y ésta se ha convertido en tributaria de un sistema centralista, en cuya cúspide se encuentra la Presidencia de la República.

Si bien el municipio es una instancia que tiene la facultad constitucional de promover el desarrollo, diseñar el tipo de obras de infraestructura, decidir sobre los usos del suelo para vivienda o industria; por ejemplo, no puede hacerlo porque no tiene los recursos ni la facultad política para tomar las decisiones, ya que éstas las ha tomado durante muchísimos años el Estado, el Gobernador y el Congreso. Por lo que es de gran prioridad pugnar por el respeto y fortalecimiento del Federalismo como forma de gobierno que integra nuestro país por estados libres y soberanos, los que a su vez están constituidos por municipios libres y autónomos. Municipios que necesariamente requieren autonomía financiera y capacidad de decisión y acción reales, de acuerdo con lo establecido en nuestra Carta Magna Constitucional, y no que por el contrario se procure un régimen centralista y autoritario.

Se añade el problema de la corrupción, que no se da en obras grandes, porque éstas las hace el gobierno estatal o federal, sino en una "minicorrupción" recurrente que da resultados macro, conjugándose dos problemas; el de la corrupción, y el de que esto se pone de pretexto por parte de los gobiernos estatales y la Federación para argumentar que los municipios no saben administrar los recursos, y por tanto, para qué les dan más.

Además, están la ineficiencia y la falta de continuidad de los proyectos; los periodos de los ayuntamientos son de tres años, lo que hace que cada tres años se cambie totalmente el cuerpo político y los cuadros técnicos del equipo administrativo. Esto significa que todos los proyectos se truncan; no hay continuidad, porque el que llega está en absoluta libertad de continuar o no, y hay una ineficiencia y un anacronismo administrativo, que es escenario idóneo para todo tipo de manejos deshonestos.

Falta de continuidad o interrupción en la forma de proceder de las distintas administraciones municipales, que de ninguna manera nos debe encasillar a resolver los problemas con base en cuestiones de tiempo que solo llevan a plantear cuantos son los años idóneos para administrar eficaz y eficien-

temente una localidad municipal. Por el contrario, de lo que se trata es de que esa continuidad se busque a partir de la vigencia y validez de planes y programas instituidos e implementados por determinada administración y que debido a diversas causas no fueron concluidos. Hoy en día, se hace óptima la posibilidad de terminar con el olvido y rechazo de lo que mi antecesor comenzó, procurandose así el respeto, enriquecimiento y continuidad de proyectos que sean concluidos cabalmente.

Además, como el municipio es visto como el primer escalón para hacer carrera política, las autoridades y funcionarios vienen de actividades de lo más diverso y, en el mejor de los casos, se encuentra alcaldes que fueron ya secretarios o tesoreros, pero la gran mayoría no tiene idea de lo que significa la gestión municipal, con el costo social de falta de continuidad, y con el costo administrativo -el municipio se inventa cada tres años-.

Presuntamente, el municipio es un espacio de articulación entre tres elementos, el gobierno, el territorio y el pueblo. De hecho, el municipio es un conjunto de pobladores que interactúan en un espacio físico, pero como son una sociedad muy diversa requieren de consensos, que alguien apruebe sus intereses, y es el gobierno de la comunidad quien debería responder realmente a los intereses de la misma, ya sea ésta organizada o desorganizada.

Sin embargo, la tradición política ha llevado a separar esta idea de la realidad. Cada vez menos los gobiernos municipales responden a los intereses de la comunidad; hay todavía un derecho que se ejercita, que es el derecho al voto, pero no se respeta, y los gobiernos municipales se identifican muchas veces con los poderes económicos, caciquiles, con los grupos económicos y políticos que durante muchos años han dominado las regiones.

Como problemática nacional, es un tema de índole pública que nos debe preocupar realmente a todos, pero no sólo para quejarnos y platicar de los 3 homicidios, 113 asaltos y 9 violaciones al día como algo familiar, sino para

tratar de brindar soluciones viables que vayan en coordinación con lo que los gobiernos federal, estatal y municipal pretendan.

Tratar de buscar soluciones que surjan de la Federación para luego pasar a los estados y municipios, consideramos no es lo correcto. De lo que se trata es de evitar precisamente los actos centralizadores de decisiones que por su mismo carácter, al momento de ser aplicados, distan de encajar en la solución de los problemas estatales y municipales.

Pretendemos proponer soluciones al problema, a través del análisis de un caso concreto, es decir, se trata de analizar la situación desde la base territorial, política y administrativa, de un municipio; en este caso la localidad de Tenosique, Tabasco. Mismo que es expresión de una problemática generalizada a nivel nacional, pero que se inscribe en la necesidad cada vez mayor de realizar diagnósticos de ámbitos concretos y contextualizarlos para proponer soluciones a través de la observación directa de actores, intereses y escenarios.

Tratar de entender, estudiar y analizar el plano general en todas sus dimensiones, sin bajar a lo particular y concretizar así nuestro estudio, nos puede llevar a perdernos en ese inmenso cúmulo de situaciones observables que nos envuelven por sus dimensiones y alcances. Son tantos los actores y escenarios que convergen en una misma problemática a nivel nacional, que al momento de buscar los cómo, los por qué, los cuándo y los dónde, nos quedamos en el aire sin poder bajar a escenarios concretos en donde con mayor fluidez podamos realizar análisis un tanto más apegados a la realidad.

Se buscó realizar el estudio en materia de seguridad pública en el municipio de Tenosique, Tabasco, sin perder de vista que el problema planteado es de tipo estructural, y que como tal es válido estudiarlo en una parte de esa generalidad; si queremos comenzar a entender algunas causas y consecuencias de los hechos.

NOTAS DE PIE DE PAGINA

- (1) **Comentarios Vertidos por la Población en el Programa "Inseguridad Pública", Expediente 13:22:30, Cámara y Delito; Conducido por Verónica Velasco; Marzo de 1995.**
- (2) **Mondragón, María Eugenia; "Afirma el PRD que el Desempleo y la Corrupción Aumentan la Inseguridad Pública", en El Financiero No. 3652, Año XIV; México D.F. Martes 28 de Abril de 1995.**
- (3) **Benítez, Rodolfo; "Desaparecieron 780,000 Empleos en un Bimestre", en El Universal No. 28324, Año LXXIX, Tomo CCCXIII; México D.F. Miércoles 19 de Abril de 1995.**
- (4) **Ibidem.**
- (5) **Ibidem.**
- (6) **Mondragón, María Eugenia; op. cit.**
- (7) **Secretaría de Programación y Presupuestos; "Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994"; Diario Oficial de la Federación Tomo CDXXVIII, Segunda Sección, No 23, Miércoles 31 de Mayo de 1989; México 1989; p. 57.**
- (8) **Poder Ejecutivo Federal; Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994; México 1989; pp. 100-102.**
- (9) **Opinión Vertida por Sergio Aguayo en el Programa "Inseguridad Pública", Expediente 13:22:30, Cámara y Delito; Conducido por Verónica Velasco; Marzo de 1995.**
- (10) **Moreno Domínguez, Manuel; "En Breve Proyecto de Ley Federal de Seguridad Pública", en El Financiero No. 28310, Año XIV; México D.F. Miércoles 5 de Abril de 1995.**
- (11) **Gómez Maza, Francisco; "En la Miseria Dos Mil 395 Municipios del País", en El Financiero No. 28302, Año XIV; México D.F. Lunes 27 de Marzo de 1995.**

CAPITULO III.

LA ORGANIZACION DE LA SEGURIDAD PUBLICA

"La administración municipal debe tener presente que la nueva realidad social exige que el ejercicio de la autoridad se modernice en cuanto a la prevención de la delincuencia, para ampliar la capacidad de solución a los problemas que afectan a la sociedad, siendo prioritario la mejor prestación del servicio de seguridad pública. Para lograrlo resulta indispensable que se mejore la organización y procedimientos de los órganos administrativos responsables de las tareas de seguridad pública".
(Secretaría de Gobernación, 1989)

La seguridad pública se ubica como función estatal, pública y necesaria, desde que el Estado surge como tal. Actividad que se refleja en la preservación de la tranquilidad, la paz y un ambiente de concordia, o por el contrario, en una situación de caos, inseguridad e intranquilidad ciudadana como la que caracteriza hoy en día a nuestra nación de manera generalizada .

Es una función pública que por su importancia y alcance de sus beneficios, debiera ser un tópico de interés para conocer y analizar sus aciertos y desaciertos, y procurar así, una mejor prestación del servicio. Pero para adentrarnos de lleno a su estudio-sin importar la perspectiva en la cual nos basemos-, es necesario que antes retomemos del marco teórico una conceptualización respecto de lo que es seguridad pública, así como en definir las características propias de dicha actividad. Se analizará su forma de organización y la manera de como debe funcionar el grupo encargado de preservar la paz, ya que dependiendo de su función y funcionabilidad, se encuentra la eficiencia y eficacia de la acción.

En la parte final de este capítulo, nos referiremos a uno de los aspectos más importantes de la actividad gubernamental, sobre el cual a partir del factor humano que la lleva a cabo, gira cualquier comentario positivo o negativo,

y que es, el personal que labora en las dependencias encargadas de la seguridad pública. Lo anterior, a partir de observar los procesos de administración de recursos humanos, que entre otros son, reclutamiento, selección, adiestramiento y capacitación.

Dichas variables son importantes toda vez que, dependiendo de la preparación académica y la orientación e impartición de conocimientos con la que cuenten los servidores públicos, será preservada la seguridad pública correctamente.

3.1. Consideraciones Preliminares

Los problemas de seguridad pública debieran de encabezar desde hace algunos años la lista de problemas nacionales de atención prioritaria. El panorama general de la misma, no se agota con el incremento de la delincuencia, los efectos colectivos representados por el miedo y la inseguridad personal han crecido notablemente en el país, bajo el impulso de la violencia asociada al delito.

Las respuestas al sentimiento de inseguridad son diversas: cerraduras grandes y fuertes, rejas macizas, bardas elevadas, alarmas, casetas de vigilancia. La pérdida de la confianza recíproca y la mayor distancia social que se produce como efecto de la delincuencia, destruyen la convivencia social. Esto es un efecto corrosivo, de verdadero contagio, que preocupa tanto como los hechos delictivos mismos.

El incremento delictivo constituye un hecho que conmueve a la población y que merece una atención constante de las autoridades, para analizar los factores causales que se hallan en su base y atacar con todos los recursos a su disposición esta situación.

Ahora bien, comprender las causas de la delincuencia no es una tarea fácil, porque en ella confluyen un sin número de factores que se interrelacionan entre sí. Desde luego, en México el factor económico es importante, pero no es el único. Existen también presiones urgidas de la concentración po-

blacional que produce elevados niveles de agresividad; la desarticulación de la familia; la estructura de la pirámide de edad, que en nuestro país refleja una proporción muy elevada de jóvenes; la actitud general de la población hacia la delincuencia. Y finalmente la efectividad de las instituciones encargadas de la seguridad pública respecto de la prevención y control de delitos, o lo que es mejor la eficiencia y eficacia con que desarrollan su función los directivos, administrativos y policías que las conforman.

El medio rural es precisamente en donde se inscribe la mayoría de nuestros municipios y donde subsiste la falta de recursos, el "clima opresivo" en el que se desenvuelven muchas comunidades indígenas, las prácticas caciquiles y la inseguridad en la posesión de sus pertenencias, también se caracteriza por un incremento de los actos violentos que llaman la atención sobre la necesidad de buscar mecanismos de equilibrio que mejoren las condiciones de vida de esta área en general.

La impartición de justicia y el fortalecimiento regional a través de un flujo continuado de recursos al campo, son factores de primera importancia para aumentar la cohesión interna y disminuir la violencia.

La crisis económica del país ha estado también fundamentalmente relacionada con la delincuencia. El desempleo, la carestía y el deterioro de los niveles de vida se han sumado al cúmulo de factores que generan angustia y confusión. El problema de la seguridad pública es, sin embargo, un problema de mucho mayor profundidad que lo económico, pues su carácter está determinado también por la cultura.

En éste sentido, la inseguridad no se resolverá tan solo en un mejor horizonte económico, con nuevos empleos, mejores ingresos o más satisfactores. Es preciso reconocer que estamos frente a un problema asociado a la forma de entender la ley y el orden, enraizado en la concepción de los valores que configuran la convivencia de la sociedad.

En el recuento sobre los condicionantes de la inseguridad pública, ocupa un lugar importante la eficacia del órgano encargado de la prevención y control de la delincuencia y la eficiencia del sistema de impartición de justicia.

Sobre el primero, recae la significativa responsabilidad de mantener el orden público, previniendo, controlando y dando cauce a las conductas contrarias al interés social. Sobre el segundo la tarea de hacer justicia.

El desarrollo de las corporaciones policíacas ha permanecido sin avances a través de décadas con el consecuente resultado de que no se han adoptado paulatinamente las mejores técnicas para atender las características de la antisocialidad, no se ha registrado un proceso integral de formación ética y académica capaz de generar las actitudes idóneas al servicio, ni se ha abastecido el equipo con oportunidad.

El status del policía sufrió también una desvalorización que se reflejó en los escasos salarios, pocas o nulas prestaciones sociales e indiferencia o desprecio social.

La actitud de las corporaciones policíacas hacia su trabajo, se vio afectada en estas condiciones, ya que en un contexto de falta de equipo, falta de capacitación, horarios muy extensos, malos salarios y prestaciones, falta de reconocimiento social ante los riesgos de trabajo y exigencias cada vez mayores, se impuso la improvisación como norma en las actividades del servicio, se fue perdiendo el sentido social que implica la protección a la comunidad, se deterioró el sentido de pertenencia a la institución y de manera muy importante se incurrió en severas desviaciones de funciones que se expresaron como cohecho, prepotencia y violación de los derechos humanos.

La desatención generalizada de que ha sido objeto la institución policial, tanto preventiva como judicial del país, se expresa en los siguientes términos hacia los años 80s y los 90s ⁽⁷⁾:

- El 95% de las policías preventivas municipales reciben un salario menor al mínimo y ello ocurre al 42% de las corporaciones estatales.
- El seguro de vida, en caso de existir, no es suficiente.
- La rotación anual de las policías preventivas estatales llega al 35% en promedio, es decir, las corporaciones cambian todo su personal en menos de tres años.
- El equipo en uso es obsoleto e insuficiente para el desempeño de sus funciones.
- Las instalaciones policiales reflejan un mal estado general.
- La preparación técnico académica, en caso de impartirse, es insuficiente, pues existe un número muy reducido de nueve academias de policía preventiva en el país. Consecuentemente, las prácticas corresponden a esquemas informales o improvisados.
- No existen métodos de reclutamiento, selección y ascenso.
- Administrativamente, es común el empleo de métodos subjetivos de distribución de puestos y de ascensos, no se cuenta con métodos de control de personal, ni existen mecanismos de evaluación del desempeño o para el otorgamiento de estímulos y recompensas.
- La normatividad jurídica observa anacronismos, vacíos o desajustes que impiden a los cuerpos de seguridad pública actuar más eficazmente conforme a las nuevas condiciones de la realidad social.

Es perceptible que en las condiciones anteriormente señaladas, los dispositivos de seguridad policial resultan ineficaces ante las demandas siempre en aumento, las conductas desviadas se hacen frecuentes, y consecuentemente se externan justos señalamientos de la población sobre su ineficiencia y corrupción.

3.2. Definición

Uno de los bienes más preciados que constituye un derecho social, es aquel que garantiza la conservación de la integridad física y patrimonial de cada uno de los individuos, así como los diferentes grupos sociales que conforman una comunidad. Es por ello que en la agrupación natural de los hombres, invariablemente encontraremos la figura del que cuida, del que preserva la paz, del que equilibra las fuerzas e intereses sociales, del que custodia que la interrelación humana sea armónica, en libertad y justicia.

El concepto de seguridad pública adquiere, en nuestros tiempos, importancia mayúscula, pues quizá ningún grupo social logre una madurez equitativa en todos los elementos que condicionan su convivencia. De ahí que no sea extraño que el surgimiento de problemas sociales, sea más que proporcional al crecimiento demográfico y económico.

Por ello, la seguridad pública como parte de un principio de gobernabilidad, ejercida por las autoridades en beneficio de la población a la que sirven, es, a la vez, una función de corresponsabilidad entre gobiernos y gobernados.

Así, la seguridad pública puede definirse "como un sistema de medidas y funciones interrelacionadas entre los diversos componentes de la sociedad civil y del Estado, orientando a salvaguardar las garantías individuales y colectivas, y el patrimonio individual y público, con el fin de mantener el orden social. Mientras que Policía es todo lo que puede contribuir al bienestar de los ciudadanos y principalmente a la conservación del orden y la tranquilidad públicos".⁽²⁾ En este sentido el gobierno local debe elaborar y promulgar los reglamentos que procuren brindar a la sociedad el servicio de seguridad pública a través de la policía municipal, y así los individuos de ésta cuenten con las condiciones de subsistencias para tener una vida más segura.

De manera más concreta seguridad pública es "el conjunto de acciones que realiza la autoridad municipal para garantizar tranquilidad, paz y protección de la integridad física y moral de la población, mediante la vigilancia, prevención de actos delictuosos y orientación ciudadana que proporciona la corporación de policía y los comités de protección civil al conjunto de la comunidad".⁽³⁾

En los municipios la seguridad pública es uno de los principales servicios que el ayuntamiento debe proporcionar de manera directa a la población. Es uno de los aspectos de la administración municipal que mayores requerimientos materiales, técnicos, humanos y financieros consume, debido a que el servicio de seguridad que requiere la sociedad para su desarrollo es gratuito y de carácter permanente para toda la comunidad.

Esta función de gobierno es importante porque salvaguarda a la población de alteraciones a la paz y delitos atentatorios contra los intereses particulares y colectivos de sus miembros, además porque es uno de los vínculos inmediatos de la ciudadanía con sus autoridades, ya que son éstas las responsables de la tranquilidad del municipio.

3.3. Características

La seguridad como servicio público que es, sujeta su aplicación y desarrollo a elementos característicos que debe poseer cualquier servicio público al menos en nuestro país. Tomando en cuenta desde luego, que el servicio público surge como respuesta a las necesidades mutuas que tienen los seres humanos al vivir en comunidad, las cuales son satisfechas por el ayuntamiento a través de acciones y tareas que lleva a cabo, por la vía de la prestación de servicios o bien, mediante disposiciones encaminadas a cumplir los fines del Estado Nacional.

Características que permiten describir a la seguridad pública como:

- * Una actividad de la administración pública.

- * Tiene como fin la satisfacción de necesidades públicas.
- * Es un servicio permanente y general.
- * No tiene fines de lucro.
- * Su régimen jurídico lo rige el derecho público.
- * Requiere de la participación comunitaria.

Ahora bien, la seguridad pública como servicio público se organiza en relación a los siguientes aspectos ⁽⁴⁾:

Oportunidad. Es la vigilancia y acción diligente del espacio municipal, encomendada al cuerpo de seguridad pública o institución policial. Implica también una cobertura adecuada de la mayor parte o de la totalidad del territorio del municipio.

Eficacia. Acción técnica y operativa adecuada para enfrentar situaciones de prevención, vigilancia, auxilio, convencimiento y coacción física en el cumplimiento de las funciones.

Disciplina. Implica el cumplimiento del servicio en términos de bases reglamentarias y normativas especiales por parte de los miembros de la corporación de vigilancia y seguridad pública.

Capacidad. Representa un conjunto de actitudes y aptitudes físicas y mentales que mantengan un sano equilibrio en el desempeño de la función policial, así como un adecuado adiestramiento físico de los integrantes de la corporación.

Legalidad. Es la definición normativa de carácter jurídico que define con precisión las atribuciones de la corporación policial y la deliberación y dictaminación que hagan los órganos municipales que imparten justicia.

Institucionalidad. Es el apego a los lineamientos estratégicos, disciplinarios y de servicio social que debe propiciarse en la conducta y desempeño activo del servicio.

Imagen. Es el conjunto de distintivos e indumentaria, equipo, símbolos y demás accesorios que permitan identificar a la autoridad policial con un reconocimiento propio por parte de los miembros de la comunidad.

Equipamiento. Es la instalación de instrumentos, armamentos, vehículos, accesorios de seguridad y demás objetos que garanticen una protección física al policía y una herramienta efectiva para el desempeño óptimo de sus funciones.

Jerarquización. Implica la distribución de funciones, cargos y comisiones en sentido vertical, desde la definición del lugar que ocupa la corporación de seguridad pública con relación a los demás órganos de la administración municipal, como en la distribución de los puestos entre el grupo de personal policial.

Todas estas bases se complementan con los principios generales que debe reunir todo servicio público, como son, el que sea proporcionado con un carácter permanente y de un alcance general e igual en atención y capacidad de respuesta para toda la comunidad, como el que sea oportuno cuando se le requiera.

3.4. Organización y Funcionamiento

La organización del servicio de seguridad pública es uno de los asuntos de gobierno que requieren de mayor atención.

Las disposiciones normativas que la rigen se encuentran en los siguientes documentos: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Constitución Política del Estado; leyes orgánicas municipales; reglamentos de policía; bandos municipales y reglamentos interiores de la policía municipal.

Por su importancia para la adecuada organización y prestación del servicio se mencionan funciones de la corporación de seguridad pública previstas en varias leyes orgánicas:

- **Cuidar el buen orden y la tranquilidad pública.**
- **Vigilar la exacta ejecución y cumplimiento de los reglamentos de policía y buen gobierno y acatar las órdenes superiores que les fueran comunicadas.**
- **Aprender a los delincuentes, en los casos de flagrante delito y cuando lo dispongan las autoridades competentes.**
- **Preservar la seguridad de las personas, de sus bienes y la tranquilidad de éstas.**
- **Organizar la fuerza pública de modo tal que preste sus servicios a todos los habitantes del municipio y en forma especial resguarde el orden en sitios de reunión o concurridos, cuando por alguna razón exista aglomeración de personas.**
- **Cumplir con lo que establecen las leyes en la esfera de su competencia.**
- **Opinar en la formulación del reglamento interior de la policía que deberá expedir cada ayuntamiento.**
- **Procurar la capacitación del personal de la policía municipal.**

La seguridad pública tiene tres aspectos básicos de organización: corporación policial, juzgados municipales, cárceles y centros de rehabilitación.

La presente investigación se referirá básicamente al primer aspecto de la seguridad pública que es la corporación policiaca, que como integrante de la guarda de seguridad destinado al contacto diario y directo con la ciudadanía para preservar el orden y la paz pública, hace de sus integrantes in-

dividuos que son la pauta para calificar de eficiente o ineficiente a la institución en su conjunto. Corporación organizada con base a la integración de un cuerpo de policía, regularmente a cargo de un comandante.

La organización de la corporación se da en términos verticales y departamentales, es decir que obedece a una estructura jerarquizada y rígida donde las funciones y atribuciones se distribuyen por el grado del cargo.

Los principales órganos que componen a la corporación policial son los siguientes:

- a) Dirección de Seguridad Pública, con funciones relativas a planear y organizar el cuerpo de seguridad; coordinar la acción policial en sus funciones preventivas, de vigilancia, de apoyo y de auxilio a la población, de servicio social y la persecución de delitos; dirigir las acciones policiales que requiera la población; promover la capacitación del personal de la corporación; vigilar la correcta aplicación y observancia de los reglamentos municipales.
- b) Departamento u Oficina de Protección Ciudadana, sus funciones son respecto a ejecutar las resoluciones y planes de vigilancia policial; organizar partidas y cuadrillas de vigilancia; realizar las rondas nocturnas; asistir y orientar a la población en sus actividades públicas; detener a los infractores que cometen faltas administrativas; proteger la integridad física de las personas.

La distribución de funciones de estos departamentos depende del plan de organización de la Dirección de Seguridad Pública.

Regularmente la pirámide de cargos se establece de la siguiente manera:

- Presidente municipal
- Director de seguridad pública

- Sub-comandante
- Oficiales: primero, segundo
- Policías: primero, segundo y raso

Pirámide instituida de la misma manera en el municipio de Tenosique, Tabasco para la satisfacción de las necesidades básicas de seguridad pública, encontrándose variantes solo en el número de personal que la integran, ya que estos dependen del tamaño y necesidades de la población.

3.5. Recursos

El área de seguridad pública es una de las que mayores recursos demanda debido a su especialización y trabajo de alto riesgo que en ella se desarrolla, aunque en la realidad dicha asignación sea limitada e insuficiente para solventar todos y cada uno de los problemas enfrentados.

Los tres tipos de recursos comúnmente utilizados son:

Recursos humanos.- referida al personal, al servicio de la seguridad pública que debe poseer disposición cívica para el servicio, traducida en conocimientos mínimos legales, aptitud física y mental, honradez, disciplina, madurez y serenidad, altruismo, educación cívica, edad reglamentaria, etc..

El número de personal adecuado para la eficiente prestación del servicio depende de los recursos propios del ayuntamiento, del número potencial de la población susceptible de atenderse; del aprovechamiento de los órganos auxiliares del ayuntamiento y del número de posibles voluntarios organizados de la comunidad.

Recursos materiales.- este tipo de recursos comprende las instalaciones, equipamiento y enseres con que se debe contar para la prestación del servicio de seguridad pública, entre los que podemos encontrar, armamento registrado, equipo móvil, equipo de radio e intercomunicación, equipo de rescate y protección civil, uniformes y equipo, enseres de seguridad, de-

tectores, unidades de rastreo, laboratorio fotográfico, químico, balística, etc..

Recursos financieros.- estos recursos se distribuyen con base en las provisiones presupuestarias del ayuntamiento, por lo que dependerán de la partida presupuestaria asignada. El presupuesto de la corporación de seguridad debe elaborarse con cuidado, además de contar con asesoría permanente de la tesorería.

La obtención de mejoras en la corporación de seguridad pública del municipio regularmente se da cuando sus integrantes ya han tenido una capacitación previa, o bien cuando la reciben en funciones; se debe procurar introducir mejoras para los miembros de la corporación, como son: la contratación de seguros de vida colectivos e individuales, una compensación por servicios extraordinarios, los estímulos y reconocimientos, capacitación coordinada con autoridades estatales y federales, la dotación de uniformes de mayor calidad, medidas para mejorar el mantenimiento de las unidades, la participación de la corporación en conjunto con la comunidad en eventos cívicos, sociales y culturales.

3.6. Administración de Personal

La administración de personal constituye una función indispensable de la administración municipal, ya que permite la incorporación de personas idóneas a los cuerpos de trabajo de las diversas dependencias que conforman la estructura administrativa del municipio.

Los principios rectores que orienten la integración de los equipos de trabajo de los gobiernos municipales, deben ser, disponer de personas capaces y con alta vocación de servicio público, ya que no es posible pensar que el municipio pueda llevar a cabo cambios trascendentales que los proyecten como una instancia real del gobierno, si el personal que lleva a cabo sus funciones se basa en políticas coyunturales y no planeadas.

La administración de personal debe considerarse una función indispensable de la entidad, a fin de contar con servidores públicos capaces de desempeñar sus puestos de trabajo, que faciliten y apoyen el desarrollo de las nuevas atribuciones que nuestra constitución política establece para esta célula básica de gobierno y de administración.

"Es el proceso administrativo encaminado a lograr un mejor aprovechamiento y conservación del esfuerzo, experiencias, salud, conocimientos y habilidades de los miembros de la organización de acuerdo a reglas, sistemas, procedimientos, hábitos y costumbres, con el fin de lograr el cumplimiento de los objetivos de la organización".⁽⁵⁾

Con ello se pretende optimizar el aprovechamiento de los recursos humanos, dentro de las limitaciones y posibilidades que ofrezca la disponibilidad de los recursos materiales, financieros y tecnológicos, procurando la satisfacción de los objetivos institucionales así como de los intereses de los trabajadores. Sin olvidar que la productividad del trabajador está relacionada con el pago de sueldos atractivos, con la existencia de instalaciones y equipo adecuados y con relaciones laborales armónicas. El éxito o fracaso de la administración de personal está condicionado a la interacción de los recursos materiales y financieros.

Cabe señalar que en la administración pública en general y particularmente la de México, la administración de personal constituye una de las áreas de mayor importancia, ya que a través de ella los recursos humanos se integran en beneficio de la organización. Comprendiendo acciones de tipo jurídico y administrativo, las cuales se desarrollan en los siguientes momentos:

- Antes de formalizar la relación de trabajo
- Durante la formalización de la relación de trabajo
- Cuando las personas prestan sus servicios

- **Después de que finaliza la relación de trabajo**

En esta perspectiva la persona u órgano responsable de llevar a efecto la administración de personal, deberá desarrollar las etapas siguientes: reclutamiento, selección, contratación, inducción, capacitación y desarrollo, motivación y evaluación del desempeño. Retomando de dichas etapas las que consideramos son de mayor importancia para ser expuestas con detenimiento en los apartados siguientes, en tanto son los puntos claves de todo el proceso en general.

Lo anterior, sin caer en despojos de importancia respecto de las etapas restantes, ya que cada una de ellas desempeña un papel esencial en el logro de una buena administración de recursos humanos. Las ocho etapas se presentan en la práctica de manera integrativa y complementaria, al grado de que, si cualquiera de ellas no es llevada a cabo correctamente, según el deber ser estipulado para éstas, el proceso global se ve desequilibrado y el fin último tal vez sea conseguido, pero no en su totalidad a como se planeó al inicio del proceso.

Hablar de reclutamiento, selección, inducción y capacitación, necesariamente nos lleva a pensar en los recursos humanos que conforman una organización, una empresa, una dependencia de gobierno y hasta una Dirección de Seguridad Pública Municipal -por mínima que se perciba su función, ante un panorama general- que tiene que satisfacer las necesidades de seguridad que demande la sociedad a la que presta sus servicios.

La actividad de seguridad pública entonces, puede abordarse desde el punto de vista de la administración de personal, que sin lugar a dudas es la parte más importante e interesante, si percibimos que el recurso humano es quien le da vida y forma a cualquier institución.

De ahí, que insistamos en realizar una breve exposición de las etapas antes mencionadas, es decir, del deber ser de la administración de personal, que debe ser llevada a cabo perfectamente, con base en elementos teóricos

que a la fecha muchos estudiosos se han encargado de descubrir e investigar para procurar un mejor funcionamiento de las organizaciones e instituciones públicas y privadas.

En el ámbito de la seguridad pública, desde luego, las etapas de administración de recursos humanos son un punto clave y esencial, si pretendemos la búsqueda de una mejor prestación del servicio para beneficio de la población respectiva. En la correcta aplicación de ellas, se vislumbra una posible y viable solución al problema de inseguridad pública hoy vigente.

3.6.1. Reclutamiento

Una de las etapas de la administración de personal, y la primera en el momento de proporcionar las capacidades humanas requeridas por cualquiera de las dependencias del gobierno, así como el desarrollo de habilidades del individuo para hacerlo más satisfactorio a él como individuo y a la colectividad en que se desenvuelve, es sin lugar a dudas el reclutamiento de personal público.

Lo que quiere decir que la necesidad de proveer nuevos empleados indispensables en momentos estratégicos para el buen funcionamiento de la institución, se lleva a cabo mediante el proceso de reclutamiento de personal, ya que la función de ésta actividad es precisamente descubrir la gran variedad de fuentes existentes de recursos humanos en el mercado, de acuerdo con los requisitos exigibles por la dependencia y utilizar los medios más efectivos para la atracción de candidatos que deben ser un número suficiente y apto para tener la facilidad de poder realizar una adecuada selección de los recursos humanos más racional y certera, encaminada siempre en busca de la eficiencia y la eficacia organizacional.

Ante la necesidad de atraer personas, tener información sobre ellas, y lo que es más importante, decidir si puede pasar a formar parte o no de las filas de sus trabajadores, el reclutamiento juega un papel importante, en tanto consideramos que en su sentido más general lo podemos percibir

como la acción de reclutar policías, técnicos, funcionarios, etc..., "el reclutamiento de personal municipal consiste en una serie de actividades encaminadas a encontrar personas adecuadas para ocupar los puestos vacantes".⁽⁶⁾

Desde un punto de vista un tanto más especializado, el reclutamiento es considerado como "un conjunto de procedimientos que tienen como fin atraer candidatos potencialmente calificados y capaces de ocupar cargos dentro de la institución o dependencia. Actividad destinada a la atracción de candidatos para seleccionar los futuros trabajadores de éstas".⁽⁷⁾

Como es apreciable, el concepto de reclutamiento de personal alude a un proceso técnico que tiene por objeto proveer a la dependencia el mayor número de solicitantes para contar con las mejores oportunidades de escoger entre varios candidatos idóneos.

Los propósitos de esta función de reclutamiento son directos: buscar, evaluar, obtener la aprobación, colocar y orientar a los nuevos empleados para que ocupen los puestos requeridos y conducir exitosamente el trabajo de la institución. Aún más, es la necesidad de sintetizar las innumerables actividades asociadas con el aprovechamiento efectivo, oportuno y económico de los puestos vacantes.

Para realizar de manera eficiente esta actividad tan importante dentro de cualquier dependencia, es necesario que los reclutadores consideren el entorno en que habrán de moverse, ya que los límites a ese entorno se originan precisamente en la dependencia, el reclutado y el medio externo, siendo los elementos más importantes los siguientes:

- * Determinación de las políticas de reclutamiento.- que necesariamente nos llevan a referirnos al término política como "un criterio que inspira, orienta y limita la actuación del personal en una dependencia, de tal manera que se dirijan a la consecución de los objetivos de la misma".⁽⁸⁾

Las políticas de reclutamiento de personal, son solamente una parte de la gran variedad de políticas de personal, y se avocan a delinear de manera general los rasgos del tipo de personal que se requiere para la consecución de los objetivos trazados.

- * Realizar o revisar el análisis y descripción básica de puestos vacantes.- el análisis de puestos se conoce como "la labor que se realiza con el fin de determinar de manera más o menos concreta, la ubicación jerárquica, los objetivos, las funciones, las tareas, las responsabilidades y las condiciones de trabajo que integran cada una de las unidades de trabajo en una institución". (9)

De tal modo que la descripción de puestos resulta ser el documento que contiene toda la información obtenida como consecuencia de la labor del análisis del mismo, ya que nos brinda una idea bastante clara del tipo de personal que se requerirá para desarrollar el puesto vacante en condiciones de eficiencia, es decir, de su preparación, cualidades, experiencia, habilidades y hasta características físicas deseables de un candidato potencial.

- * Requisición de personal.- podemos decir que el proceso de reclutamiento de personal se inicia justamente con la requisición del personal, traducida en "un pedido de personal para cubrir un puesto vacante, el cual se dirige al departamento encargado de dicha labor". (10)

La requisición debe contener los datos fundamentales del puesto, aunque no contenga sus características, estos datos deben ser: título del puesto y datos de su identificación; fecha en que deberá estar cubierto el puesto; tiempo por el cual se contratará al ocupante; datos generales que se desean del ocupante; autorización del jefe solicitante y la persona que entrevistará a los candidatos.

- * Selección de fuentes y tipos de reclutamientos.- Con la presencia del reclutamiento del personal como auxiliar en la atracción y selección de can-

didatos no se solucionan todos los problemas, por el contrario, se enfrentan a nuevas cuestiones tales como tener presente y dar a conocer las fuentes que proporcionan recursos humanos localizados en el mercado de trabajo que le interesen específicamente y en ella concentrar el reclutamiento, ya que encontrar al personal idóneo que requerimos, es el principal problema y clave del éxito de la selección de fuentes de abastecimiento de personal.

Las fuentes de reclutamiento de personal son los bancos sobre los que recaerán las técnicas utilizadas para la misma actividad, siempre destinadas a proporcionar recursos humanos potenciales.

Estas fuentes son clasificadas para su uso en internas -los sindicatos de los trabajadores municipales, bolsas municipales de trabajo y familiares o personas recomendadas por los trabajadores-; y externas -agencias de empleo, medios de comunicación, universidades, escuelas, otras instituciones y el público en general-. Fuentes que pueden lograr entre otras cosas, el rendimiento del proceso mismo de reclutamiento, disminución del tiempo del proceso de reclutamiento y la reducción de los costos operacionales de reclutamiento.

3.6.2. Selección

Durante el apartado anterior, pudimos percibir que la integración de nuevas personas a formar parte de una dependencia en el momento en que se den puestos vacantes que ocupar dentro de cualquier área o departamento de la misma, no es tarea fácil, ya que para cubrir esta necesidad en primera instancia se ejecuta la búsqueda de el factor humano a través del proceso de reclutamiento. Pero ¿cómo saber si esas personas son realmente capaces de satisfacer los requisitos exigidos por el puesto en juego?, ¿de qué manera la dependencia puede tener un contacto directo para así tener referencias personales, laborales y perspectivas que espera con el futuro trabajador?. Es claro pues que el reclutamiento no nos puede responder estas

interrogantes objetivamente, por lo que se hace necesario llevar a cabo un proceso de selección de ese personal ya reclutado.

El proceso de selección también es complejo y hace cada vez más engorroso la decisión de contratar personal, en tanto "ésta consiste en una serie de pasos específicos y bien delimitados que se aplican para ver que solicitantes deben ser contratados... Dicho proceso da inicio desde el momento mismo en que una persona solicita empleo, y llega a su fin cuando se decide por el contrato de uno(s) de los solicitantes en participación".⁽¹¹⁾

"La etapa de selección de personal consiste en un procedimiento para encontrar al candidato que cubra el puesto, para conocer su personalidad, experiencia, conocimientos, habilidades y disponibilidad para el trabajo; tomando en cuenta las necesidades de la dependencia y el potencial humano".⁽¹²⁾

Como todo proceso a realizar, la selección de personal se conforma por elementos que determinan en gran medida la efectividad del mismo, estos son:

- Análisis de puestos
- Planes de recursos humanos
- Candidatos

Asimismo, existen otros factores que tienen que ver de igual forma con dicho proceso y que es necesario mencionarlos por la influencia que ejercen al momento de llevar a efecto la selección de personal, entre otros son, la oferta limitada de empleo, los aspectos éticos, las políticas de la dependencia, y el marco legal que circunscribe la actividad en su conjunto.

Ahora bien, en lo que respecta al proceso global de selección, éste se conforma por diferentes pasos que van de lo más simple a lo más complejo y

que en conjunto se dan de manera integrada para conformar una excelente y objetiva selección:

- **Recepción preliminar de solicitudes.** - acción reflejada en una cita que el candidato concierta en la oficina de personal; desde este momento el candidato empieza a formarse una opinión acerca de lo que es la dependencia, por lo que el entrevistador debe darle un trato amable, cortés y atento al candidato, ya que forma parte de la institución y como tal refleja muchos aspectos institucionales. Luego de ello el candidato procede a entregar una solicitud formal de trabajo donde deja ver algunos aspectos importantes que serán verificados en los siguientes pasos.
- **Las pruebas de idoneidad.** - que son instrumentos para evaluar la compatibilidad existente entre los solicitantes y los requerimientos del puesto vacante, ya sea mediante la aplicación de exámenes psicológicos u otros ejercicios que simulan las futuras condiciones de trabajo. La validez o falsedad de estas pruebas radican en que las puntuaciones obtenidas se relacionen con el desempeño en una función.
- **La entrevista de selección.** - que consiste puntualmente en una plática formal y profunda para evaluar la idoneidad del puesto que tenga el solicitante. El entrevistador se debe enfocar a dos preguntas principalmente ¿puede el candidato desempeñar el puesto?, ¿como se compara respecto a otros concursantes?; además de que la entrevista posee como ventaja ser flexible y puede ser aplicada tanto a empleados no calificados como a directivos.

Las entrevistas realizadas a los aspirantes se distinguen por poseer diferentes estructuras que pueden ser individuales o grupales, dependiendo del número de entrevistados y entrevistadores. Y en relación a las preguntas que formula el entrevistador éstas pueden ser estructuradas, no estructuradas, mixtas, de solución de problemas o de provocación y de tensión, cada una con sus elementos correspondientes, con puntos favorables y desfavorables para con el proceso de selección de personal.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

- **Verificación de datos y referencias.**- especie de comprobación para ver si los datos proporcionados por el concursante al inicio del proceso de selección son confiables y ver realmente que tipo de persona es éste. Las referencias personales son otorgadas por familiares y amigos por lo que se pone en tela de juicio la objetividad de dichos informes; por el contrario, las referencias laborales como su nombre lo indica, describen la trayectoria en el campo de trabajo del individuo, sin embargo, como consecuencia de la subjetividad prevaleciente entre los superiores y profesores como seres humanos que son, no es del todo objetivo.
- **El examen médico.**- es indispensable para evitar principalmente el ingreso de personal que padezca enfermedades contagiosas, para la prevención de accidentes y hasta para cuidar que no se den casos de ausencia demasiadas frecuentes por parte del trabajador que traería consigo atraso laboral e institucional.
- **Entrevista con el supervisor inmediato o el gerente del área interesada.**- persona que en última instancia es quien decide si se queda o no la persona solicitante, con base en elementos que él estudió del mismo.
- **Descripción realista del puesto.**- encargada al supervisor para que sea llevada a cabo dentro de la entrevista que ejecute, y dando a conocer al entrevistado aspectos tales como responsabilidades a su cargo, entorno de trabajo, así como realizar una demostración del equipo e instrumentos necesarios a utilizar.
- **La decisión de contratar.**- es el punto final de la sesión y corresponde ejecutarla al futuro supervisor del contratado, o en su defecto al departamento de personal, dependiendo de la política laboral de la empresa.

El resultado del proceso de selección se refleja como punto final en la contratación de ese personal idóneo y potencial, claro, esto si la selección fue llevada a cabo sin omitir ningún aspecto que traiga como consecuencia la

adquisición de una persona incapaz, que desde luego no es ninguna garantía para la dependencia.

3.6.3. Inducción

En las diferentes sociedades, existen dependencias donde las tareas a cargo del programa de administración de personal respecto de cubrir un puesto vacante “termina” en el momento mismo en que es contratada la persona potencialmente idónea para prestar sus servicios en la misma, olvidándose de un aspecto fundamental que es la recepción de esa nueva persona. Cuando esta situación es efectuada sin importar el diseño y desarrollo de la inducción, se está dejando inconcluso el programa empleado en la selección por muy efectivo que éste haya sido, ya que se descuida la importancia que implica la bienvenida del personal de nuevo ingreso, la información que se le debe proporcionar acerca del funcionamiento de la dependencia, los derechos y obligaciones contraídos por la dependencia y por él mismo.

Una solución factible al problema anterior, es el establecimiento de un programa de inducción del nuevo trabajador, pero: ¿cuándo aplicar dicho programa?, ¿cómo darse cuenta del momento en que se inicia y se termina la introducción del personal nuevo?.

Las respuestas convencionales generalmente son: la inducción se da desde el momento mismo en que el individuo es recibido para presentar su solicitud y se le proporciona información sobre la vacante por cubrir, es decir, se da en un primer contacto producido por la lógica del proceso entre el solicitante y la institución. Se considera terminada, cuando el empleado dentro de un límite de tiempo considerable ha digerido la información requerida y aplica con racionalidad lo aprendido.

En cuanto al momento de aplicación del programa de inducción, se considera que el momento más delicado y donde su presencia es esencial, es el primer día de trabajo, en tanto los individuos de nuevo ingreso sienten

la necesidad de apoyo, seguridad y aceptación por el resto de la empresa. Este punto debe ser efectuado en el momento y espacio específico, ya que su omisión es revertida en la integración al ambiente de trabajo por parte del empleado, que posteriormente se refleja en su desenvolvimiento y productividad para con la dependencia.

La inducción se refleja en "un programa general de estructura interna, tanto física como funcional, de la dependencia o institución, así como conocimientos de las líneas de autoridad-responsabilidad, que regulan las actividades de las mismas".⁽¹³⁾

Un plan de inducción debe contener información sobre la organización, políticas de personal, condiciones de contratación, beneficios para el empleado y características del puesto que se encuentran contenidas en el manual de bienvenida proporcionado a cada nuevo trabajador. Aunado a esto, también es necesario el desarrollo de actividades encaminadas a la integración tales como: reunión con el personal de nuevo ingreso, explicación sobre el contenido del manual de bienvenida, visita a las instalaciones, presentación ante los representantes sindicales y con parte del personal de la organización, presentación del nuevo elemento a los compañeros de trabajo, llenado del listado de verificación, detalles específicos de elaboración del trabajo, etc..

Además de que los miembros de la organización que mantengan contacto directo y permanente con el nuevo elemento juegan un papel demasiado importante en el proceso de integración, tanto así que de ellos depende en gran medida la consecución de dicho propósito efectiva y racionalmente.

3.6.4. Capacitación

Una vez que el personal ha sido inducido en su puesto de trabajo y en la dependencia misma, además de que se encuentra en el desempeño de sus funciones, debe entrar en juego en cualquier momento el desarrollo de la

etapa conocida como capacitación, ya que ésta eleva el aprovechamiento de los recursos mediante el desarrollo del potencial humano.

La capacitación "es un proceso continuo y permanente de enseñanza y actualización de los servidores públicos mediante la transmisión de conocimientos por parte de un instructor, que contribuya al ejercicio de un cargo o puesto en una organización o institución determinada".⁽¹⁴⁾

En la administración municipal "es el medio de actualización y mejoramiento de los conocimientos, habilidades y aptitudes de los servidores públicos en el cumplimiento de las tareas y funciones que tienen asignadas".⁽¹⁵⁾

La capacitación es un elemento muy importante que deberá ser considerada en la administración de personal, ya que el mejoramiento de la administración pública y de la prestación de los servicios públicos depende de las capacidades y actividades de las personas que trabajan al servicio del municipio.

En función a su importancia, la capacitación puede ser de tres tipos:

- a) En aulas.- es la que imparte un centro establecido a propósito y con un cuerpo de instructores especializados; conocida también como capacitación residencial o colectiva.**
- b) En el trabajo.- es el conjunto de actividades directamente relacionadas con el trabajo, que pueden ser concebidas en forma sistemática y transformadas en un entrenamiento permanente.**
- c) Individual.- es la que intenta proporcionar a una sola persona conocimientos, experiencia y habilidades que son necesarias para que desempeñe mejor el puesto.**

"En sentido estricto, la capacitación tiene como fin el desarrollo de las habilidades, actitudes y aptitudes del personal al servicio de las organizaciones,

en función de lo cual se divide en tres etapas sucesivas: adiestramiento, capacitación y desarrollo".⁽¹⁶⁾

De ahí, que estemos de acuerdo en afirmar que el proceso de capacitación se avoca principalmente al mejoramiento y desarrollo de dos aspectos fundamentales que determinan el impulso que el personal otorga y su propio desarrollo, y a los que Jiménez Castro Wilburg define como:

"La aptitud es potencia en tanto que la actitud es acto. Las actitudes son diferentes de las aptitudes... en tanto las primeras pueden ser susceptibles de medición cuantitativa porque las personas tienen en mayor o menor grado, don de comprensión, fuerza de concepción, reflexión, presencia de ánimo, atención, energía, memoria, inventiva, lógica, profundidad, calidad, etc.. En cambio las actitudes solo cabe identificarlas mediante... las manifestaciones de su conducta espontánea o en sus reacciones frente a situaciones relevantes, ya que son maneras de ser autoconfiguradas por la propia libertad individual".⁽¹⁷⁾

La capacitación como cualquier etapa de la administración de personal es llevada a cabo siempre con miras a la satisfacción de objetivos para los que fue creada, y es puesta en marcha. Debe tener como propósito fundamental, elevar la potencialidad del servidor público, mediante el mejoramiento de sus actitudes y aptitudes, lo que significa mejorar su nivel de conocimientos y su disposición hacia la función pública.

Lo que más específicamente es traducido en la administración municipal como:

- 1) Mejorar y ampliar los conocimientos de los servidores públicos en las tareas que se encuentran a su cargo.
- 2) Desarrollar las habilidades técnicas y profesionales del personal para elevar la eficiencia de la función pública de los ayuntamientos.

3) Motivar y desarrollar de manera integral a los servidores públicos, procurando para ello su vinculación personal con los objetivos de buen gobierno en los municipios.

La capacitación se proyecta ante nosotros como una herramienta de gran utilidad, en tanto trae consigo beneficios en diferentes aspectos de la vida municipal:

En el trabajo administrativo ésta aporta beneficios en las técnicas y procedimientos del trabajo cotidiano desarrollado en la administración municipal, mejorando las habilidades y conocimientos del personal en las áreas fundamentales del ayuntamiento, tales como obras y servicios públicos, tesorería, servicios al público, seguridad pública y recursos materiales.

El desarrollo de personal por su parte se ve beneficiado en tanto a nivel individual y colectivo, la capacitación mejora el nivel cultural y administrativo, permitiéndole una motivación y compromiso particular con su trabajo, con la institución municipal y en el cumplimiento de la función pública con un alto sentido de responsabilidad social.

Con respecto al ambiente de trabajo, tenemos que mediante la capacitación las relaciones entre los funcionarios, superiores y el personal, encuentran un adecuado ambiente de trabajo ya que se comprende mejor la ubicación de cada servidor público en un determinado puesto con sus respectivas funciones y obligaciones, lo cual evita abusos de autoridad y mejora la coordinación y el cumplimiento de los derechos y responsabilidades tanto del trabajador como de los funcionarios municipales, y a su vez, se logra la integración efectiva de grupos de trabajo.

Por último, a la atención al público, uno de los principales beneficios que aporta la capacitación es el mejoramiento de los servicios de la administración municipal a la comunidad, ya que favorece la motivación del empleado para atender con mayor eficacia los requerimientos que presenta la población ante el ayuntamiento.

Para diferenciar o distinguir cualquier proceso, materia o contenido, se acostumbra clasificarlos de acuerdo a características convencionales que cada autor considera importante resaltar. Tradicionalmente existen algunas clasificaciones de carácter enunciativo, que pueden aplicarse a la capacitación en función de diversos factores, como los que se enlistan a continuación:

- * El universo a cubrir.- total o parcial
- * Los conocimientos requeridos.- generales o específicos
- * Las necesidades a cubrir.- ordinarias o externas
- * Persona que la imparte.- propia o contratada
- * A quien se le imparte.- inicial o de promoción
- * Contenido.- técnico o administrativo

Los niveles de aplicación de la capacitación más comunes son los siguientes: actualización, instrucción técnica, enseñanza profesional, motivación y desarrollo.

El proceso de capacitación se ve conformado por cinco etapas específicas, pero estrechamente relacionadas una con otra y que son:

- Detección de necesidades, etapa caracterizada por la realización de análisis de funcionamiento para darnos cuenta de en qué áreas, actividades y momentos es necesario elevar la calidad en la producción de servicios por medio de la capacitación. Siendo generalmente tres tipos de necesidades las que son perfectamente identificadas: necesidades organizacionales, emergentes y encubiertas.
- Elaboración de programas, debe ser de tipo integral, es decir, que abarque todos los aspectos de la institución, y que sea dirigido a todos y cada

uno de sus miembros sin importar el nivel jerárquico que posean. El programa debe contener las necesidades de capacitación a implantar en cada área, destacando aquellas en donde más se requiera aplicarla.

Al respecto, Castro Wilburg nos dice que existen cinco elementos que es necesario no se dejen de lado en el momento de elaborar un programa de adiestramiento y capacitación, en tanto estos le dan sentido y justifican su aplicación⁽¹⁸⁾:

1. El adiestramiento y la capacitación que tenga como fin coadyuvar al desarrollo integral del individuo ha de tener sentido de propósito, que variará según sea el objetivo del programa.
 2. El contenido de las materias de los programas de adiestramiento y capacitación han de ser flexibles para ajustarlos por cuestiones de cambio de objetivos, clientela, duración, etc. que susciten en la institución.
 3. La clientela es un aspecto muy importante, si reflexionamos un poco respecto de que el hombre es el principal condicionante del programa de capacitación, entonces del interés y empeño que los empleados le pongan al proceso de capacitación a la hora de ser elaborado y ejecutado, dependerá el éxito del mismo.
 4. Otra característica particular que es loable mencionar, es el nivel jerárquico, ya que la realidad evidencia la relación estrecha que existe entre: rango y duración del curso, rango y contenido del curso, rango e intereses comunes, aprovechamiento en relación con la homogeneidad de jerarquía y de deberes.
- Ejecución u operación del programa, etapa en la cual el programa será puesto en operación y aplicado a todo el personal de la dependencia, con el fin de que se relacionen con el desarrollo, con el fin último del programa y con los resultados; así como seleccionar cuidadosamente a quienes lo impartan para asegurar su efectividad. Deben también identificarse

contenidos temáticos, metodología, sistema de evaluación, elementos y apoyos didácticos necesarios para su implementación.

- **Evaluación y seguimiento, referido a que el programa de capacitación debe someterse a una evaluación general por parte del área de administración de personal -encargada de la elaboración y aplicación del programa-, a fin de verificar que los resultados esperados sean los que efectivamente se produjeron. Para ello es necesario dar seguimiento al personal que ha sido capacitado, ya que será su desarrollo futuro en el trabajo lo que ratifique la validez y alcances del programa aplicado.**

NOTAS DE PIE DE PAGINA

- (1) **Cuadernos de Renovación Nacional; Justicia y Seguridad; Edit. Fondo de Cultura Económica, México 1988; pp. 54.**
- (2) **Secretaría de Gobernación; Gobierno y Administración Municipal en México; Edit. Centro Nacional de Desarrollo Municipal, México 1993; pp. 401.**
- (3) **Instituto Nacional de Administración Pública; La Seguridad Pública Municipal, Guía Técnica 24; Edit. Centro de Estudios de Administración Municipal, México 1988; pp. 9.**
- (4) **Instituto Nacional de Administración Pública, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos; Manual de Servicios Públicos Municipales; Edit. INAP, BANOBRAS, México 1987; pp. 146,147.**
- (5) **Instituto Nacional de Administración Pública, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos; Manual de Administración de Personal Municipal; Edit. INAP, BANOBRAS, México 1987; pp. 15.**
- (6) **Secretaría de Gobernación; op. cit. ; pp.251.**
- (7) **Idalberto, Chiavenato; Administración de Recursos Humanos; Edit. Mc Graw-Hill, México 1983; pp. 175**
- (8) **Herbert, Wortzel; Administración de Personal: Técnicas y Prácticas; Edit. E.M.A.M., México 1959; pp. 85.**
- (9) **Monroy Enriquez, Agustín; Selección y Capacitación de Personal; Edit. D.A.C., México 1989; pp. 2.**
- (10) **B. Werther, William; Administración de Personal y Recursos Humanos; Edit. Mc Graw-Hill, México 1988; pp. 94.**
- (11) **B. Wether, William; op. cit.; pp. 117.**
- (12) **Secretaría de Gobernación; op. cit.; pp. 252,253.**
- (13) **Ibidem; pp. 253.**

(14) Instituto Nacional de Administración Pública; La Capacitación del Personal Municipal, Guía técnica 25; Edit. Centro de Estudios de Administración Municipal, México 1988, pp. 7.

(15) ibidem; pp. 7.

(16) Hernández Puente, Adrian; Administración y Desarrollo de Personal Público; Edit. Instituto Nacional de Administración Pública, México 1980; pp. 322.

(17) Jiménez Castro, Wilburg; Administración para el Desarrollo Integral; Edit. Fondo de Cultura Económica, México 1971; pp. 228,229.

(18) Castro Wilburg se refiere en su obra citada, a estos elementos de manera un tanto más específica y profunda; en nuestro caso fueron retomados los comentarios del autor pero sin profundizar en demasía y solo son presentados de manera enunciativa, pero sin perder de vista el sentido aportado por el autor, que nos parece muy rescatable y viable para nuestro trabajo.

CAPITULO IV.

LA SEGURIDAD PUBLICA EN EL MUNICIPIO DE TENOSIQUE TABASCO: UN ANALISIS DE POLITICAS PUBLICAS

“Conforme van creciendo los pueblos y se van haciendo más numerosas y más complejas las necesidades de toda índole y sus ansias de progreso, se requiere fijar con claridad cada vez mayor, los conceptos básicos sobre la naturaleza y las exigencias de una buena administración pública capaz de lograr el desarrollo integral de la sociedad a que sirve. Y más aún: el elemento humano que ha de responsabilizarse de las funciones públicas debe tener la suficiente capacidad para este fin”.

(Jorge Rossi, 1971)

Este capítulo es la parte medular de nuestra investigación, porque se refiere a un estudio concreto de la seguridad pública a nivel municipal bajo un enfoque de políticas públicas, en el que la estructuración y definición de la problemática detectada es fundamental en el desarrollo del presente trabajo.

Se parte de establecer en primera instancia, los aspectos generales de la entidad, como son su ubicación, extensión territorial, población, principal actividad económica, gobierno y administración. Ello con el fin de ubicar al lector en la entidad federativa a la que pertenece el municipio en estudio, y en el momento por el que atraviesa la localidad en el contexto estatal y nacional.

Una vez contextualizado el municipio, el siguiente punto se referirá a la definición del problema de seguridad pública, que se identifica y caracteriza por cuestiones peculiares, pero no exclusivas. Se trata de dar a conocer cuales son los antecedentes, causas y consecuencias de la problemática tratada. Para lo cual se expondrá la manera en que se encuentra organi-

zado el sistema de seguridad pública municipal desde la perspectiva de administración de personal, que es una de las principales causas que contribuye a la inseguridad pública existente.

Lo anterior, sin dejar de lado cuestiones como la implementación de planes y programas de seguridad pública que ha la fecha hayan sido elaborados por las administraciones correspondientes, así como la forma de coordinación y cooperación que guarda la Dirección de Seguridad Pública con otros cuerpos encargados de llevar a cabo la guarda de la seguridad pública, tales como la Procuraduría General de la República y el Ejército Mexicano, establecidos en el Municipio de Tenosique, Tabasco.

4.1. Aspectos Generales del Municipio

Tenosique de Pino Suárez se proyecta ante nuestra nación como uno de los 17 municipios en que se encuentra dividido el Estado de Tabasco. Su localización al margen del Río Usumacinta lo ubican en la Región de los Ríos, aunadas a ella se encuentran la Región de la Sierra, la Región de la Chontalpa y la Región del Centro, siendo las cuatro regiones en las que se divide el estado. A nivel nacional, éste emerge de entre los 2,411 municipios que integran el país, de donde 24 se encuentran en proceso de autorización.

Tiene una altura sobre el nivel del mar de 60 metros y se encuentra situado entre los paralelos 17° 28.5' de latitud norte y los 91° 25.5' de longitud oeste. Limita al norte con el Municipio de Balancán; al sur y al este con la República de Guatemala y al oeste con el Municipio de Emiliano Zapata y el Estado de Chiapas. *(Mapa N°1)*

Su extensión territorial es de 2,100 kilómetros cuadrados, que corresponden al 8.5% respecto del total estatal, y al 20.1% con respecto a la superficie de la región de los ríos; ocupando el sexto lugar en la escala de extensión territorial. *(Cuadro N°1)* Territorialmente se encuentra integrado por la cabecera municipal que es la ciudad de Tenosique, 19 colonias urbanas, 4 frac-

cionamientos, 4 fincas suburbanas, 2 colonias agropecuarias, 4 poblados, 3 rancherías, 57 ejidos y 11 nuevos centros de población ejidal. (Mapa N° 2 y 3)

El municipio de Tenosique, Tabasco, de acuerdo a la Tarjeta Censal Comunitaria, en 1993 contaba con 49,677 habitantes. La densidad de población es de 23.7 habitantes por kilómetro cuadrado; (Cuadro N°1) distribuidos en 89 comunidades y con el siguiente rango de población: 60 localidades de 100 a 499 habitantes, 18 localidades con menos de 100 habitantes, 9 localidades de 500 a 999 habitantes, 1 localidad de 1,000 a 1,999 habitantes y 1 de 5,000 y más. (Cuadro N° 2)

La estructura de población por sexo se muestra sin variaciones considerables, así tenemos que el 50.4% corresponde al sexo masculino y el 49.6% al sexo femenino. Cabe mencionar que su estructura poblacional presenta una pirámide con base ancha, característica de una población joven, ya que el 53.9% es menor de 19 años; destacando en orden de importancia el grupo de 5-9 años con el 14.3%, el grupo de 1-4 años con el 13.9%, el grupo de 10-14 con el 13.8% y el grupo de 15-19 con el 12.0%. (Gráfica N° 2 y Cuadro N° 3)

Para el decenio 1980-1990 Tenosique, Tabasco, presenta una tasa anual de crecimiento de 2.2%; si esta tasa se mantiene constante, éste verá duplicada su población en aproximadamente 31 años. Así, tenemos que la tasa de crecimiento social del municipio es de -0.5%, resultado que nos refleja la existencia de un elevado movimiento migratorio hacia afuera de la localidad, este factor empezó a cobrar importancia como consecuencia del mejoramiento en las vías de comunicación y de la situación imperante en la economía de Tenosique, Tabasco.

EL municipio posee la infraestructura adecuada para atender la educación preescolar, primaria, capacitación para el trabajo, media básica, media técnica y media superior. Los recursos educativos, físicos y humanos con que cuenta éste son: 72 escuelas de educación preescolar, 99 escuelas pri-

marias, 2 escuelas de capacitación para el trabajo, 17 escuelas medio ciclo básico (secundaria o tele secundaria), 2 escuelas técnicas y 2 escuelas preparatorias. (Cuadro N° 4)

En el municipio el 10.8% de la población de 15 años y más es analfabeta; la distribución de esta población es de 63.9% localizada en el área rural y el 36.1% restante en el área urbana; encontrándose el 62.9% de mujeres analfabetas y el 37.1% de hombres con esta condición, lo cual está dado debido al tipo de actividad de cada uno de los sexos, ya que en el área rural el hombre continúa siendo el responsable directo de la familia, para lo cual, requiere desplazarse a la cabecera municipal y efectuar actividades de comercio; mientras que a las mujeres solo se les encomienda las labores del hogar y el cuidado de los hijos, actividades que no requieren saber leer ni escribir, (Gráfica N° 3) no obstante lo anterior, esta situación ha disminuido gracias a los esfuerzos y empeño de las autoridades y población para crear nuevos centros educativos como son el Instituto Nacional de Educación para Adultos, el Centro de Educación Básica para Adultos, escuelas primarias, secundarias, tele secundarias, preparatorias y escuelas particulares; además se cuenta con la Casa de la Cultura en donde se imparten clases de: danza folklórica, música, talleres manuales, artes marciales, teatro, etc...

En lo que respecta al marco económico que caracteriza al municipio de Tenosique, Tabasco, tenemos que la tasa de actividad para el año 1993 fue de 27.9%, lo que nos refleja que de cada 10 personas 3 trabajan, mientras que el 72.1% representa a la población dependiente; por otra parte, la población económicamente activa ocupada representa el 98.6%; de la población de 12 años y más según condición de actividad el 41.9% es población económicamente activa (PEA) y el 58.1% es población económicamente inactiva; es decir, que aún encontrándose en edad para trabajar no trabajan. (Cuadro N° 5)

Asimismo, el 51.4% se encuentra en el área urbana y el 48.6% en el área rural. En lo que se refiere a la P.E.A. por rama de actividad en el año de 1993, la agricultura ocupó el primer lugar con el 38.5%, siguiendo en orden de importancia los empleados con el 31.0% y los obreros con el 11.4%, siendo el sexo masculino el que predomina. (Cuadro N°6)

Las principales actividades económicas según orden de importancia son: agricultura, ganadería, explotación forestal, pesca, piscicultura, industria, turismo y comercio.

En el municipio son brindados un número considerable de servicios públicos entre los que se encuentran: el abastecimiento de agua potable, para lo cual la localidad cuenta con 22 sistemas de cloración y tratamiento de aguas, que benefician al 30.3% del total de las localidades. Las fuentes de abastecimiento de agua para uso doméstico son: agua entubada fuera 3,508 viviendas, agua entubada dentro 1,860 viviendas, pozo con brocal 3,663 viviendas, pozo sin brocal 335 viviendas, y río o arroyo 618 viviendas; cubriéndose de este modo un total de 9,984 hogares.

En lo que respecta a alumbrado público, existen 72 localidades que cuentan con el servicio, lo que representa el 80.9% del total de las localidades, beneficiándose con este servicio a 10,419 habitantes. El 19.1 % de las localidades -17- carecen del servicio de alumbrado.

Dentro del municipio 4 localidades cuentan con el servicio de drenaje público que es el 4.5% del total de las localidades, correspondiendo el 95.5% a las localidades sin drenaje público.

El servicio de telefonía rural que se brinda, cuenta con 19 radio teléfonos que corresponden al 21.6% del total de las localidades rurales.

En el servicio de transporte interurbano de taxis, el municipio cuenta con 1 unión de taxistas, con 2 sitios y con un total de 36 vehículos registrados.

Por lo que respecta a la infraestructura de mercados públicos se cuenta con 3, así como un rastro público para el sacrificio de ganado bovino, un rastro particular para el sacrificio del ganado porcino y 2 rastros avícolas. Se tiene además un basurero municipal, ubicado en la carretera Tenosique-Emiliano Zapata a 500 metros de la entrada al poblado Boca del Cerro y a 150 metros de la primera casa de esta misma localidad.

Además de contar con los servicios de alcantarillado, energía eléctrica, seguridad pública y tránsito, calles, parques y jardines.

En lo que respecta a la comunicación, el municipio cuenta actualmente con una administración de correos, el servicio de telégrafos y el de mensajería.

El transporte se desarrolla a través de las vías terrestres, fluvial y aéreas. La infraestructura carretera tiene una extensión total de 532 kilómetros, de los cuales, el 18.6% está pavimentada, y el 81.4% restante es de terracería. En cuanto al transporte foráneo, se cuenta con servicio de primera clase (ADO) con 10 corridas diarias a la Ciudad de Villahermosa, Tabasco, 1 a la Ciudad de México y otra a la Ciudad de Mérida, Yucatán; existe también el servicio diario de segunda clase a la Ciudad de Villahermosa y Mérida.

Al interior del municipio la comunicación terrestre para sus localidades es a través de rutas de servicio y camionetas particulares y de carga.

Además de contar con un puerto de cabotaje y una estación ferroviaria, ésta última con corridas diarias a las ciudades de Campeche, Mérida, Coatzacoalcos y México por mencionar algunas.

En cuanto a las rutas fluviales existen en operación: La Palma-El Martillo; La Palma-El Naranjo-Petén Guatemala; Tenosique-Boca del Cerro; Tenosique-El Recreo; Tenosique-Chaculjí.

El municipio se une a la capital del Estado por la carretera Tenosique-Emiliano Zapata-Villahermosa, con una distancia aproximada de 214 kiló-

metros debidamente pavimentados. Para el transporte aéreo se encuentra funcionando una pista que presta servicios comerciales.

En cuanto a su gobierno y administración pública, Tenosique, Tabasco, posee los elementos de gobierno municipal necesarios para ser considerado como tal, y que son los siguientes⁽¹⁾:

- a) Gobierno Municipal: institución política-jurídica depositaria de los intereses y aspiraciones de la sociedad municipal.**
- b) Población Municipal: colectividad o reunión de personas que coinciden en determinados aspectos .**
- c) Territorio Municipal: espacio físico terrestre donde se asienta la población, desarrolla sus actividades y relaciones.**
- d) Orden Jurídico Municipal: fundamento y base jurídica para la formación del gobierno en el municipio; en tanto la acción de éste último no puede quedar al arbitrio de quienes ocupan sus cargos.**

Asimismo, cuenta con las instituciones del gobierno municipal, que son las que representan y llevan a cabo la satisfacción de necesidades públicas municipales⁽²⁾:

- a) Ayuntamiento: órgano de decisión política y administrativa del municipio.**
- b) Presidencia Municipal: institución donde descansa la primera autoridad municipal, quien es el ejecutor directo de los acuerdos y tiene voto de calidad.**
- c) Sindicatura: personalizada en el síndico procurador, representante legal para procurar la justicia en el municipio.**
- d) Regidurías: órganos del ayuntamiento que se materializan en los regidores. Se organizan por materias -gobernación, obras públicas, seguridad pública, desarrollo urbano, etc...-**

Una vez señalados los principales elementos característicos que hacen de Tenosique, Tabasco un municipio particular e interesante, consideramos es de gran importancia y muy pertinente para el desarrollo de nuestro trabajo, tratar de clasificar dentro de una tipología municipal -que nos parece por demás lógica y abierta- al municipio en estudio; para de ahí, tener parámetros teórico-científicos que nos permitan, de acuerdo con la tipología utilizada realizar comparaciones positivas y rescatables entre el municipio en estudio y algún otro perteneciente al mismo estado de Tabasco o de cualquier otra entidad federativa.

Ahora bien, con base en los datos y características inherentes al municipio en estudio, y tomando como referencia viable y acertada la tipología municipal planteada por José Mejía Lira en su libro Administración Estatal y Municipal, ubicaremos a Tenosique, Tabasco dentro del tipo de municipio semiurbano. Sin antes aclarar que una tipología municipal es válida no porque el autor así lo afirme, sino que su validez está en relación con los fines para los que fue creada.

Nuestra localidad en estudio posee en su mayoría elementos imprescindibles para poder ser ubicada en dicho plano, ya que cuenta con una población de entre 30 mil y 60 mil habitantes -específicamente 49,677 habitantes-; sus principales actividades económicas son, la agricultura, ganadería, comercio y pequeña industria; sus asentamientos humanos se encuentran distribuidos en pequeñas comunidades dispersas y una comunidad importante que es la cabecera municipal.

Sin embargo, en lo que respecta a la situación educativa, Tenosique, Tabasco, dista de ser un municipio semiurbano, porque posee 2 escuelas técnicas y 2 de nivel medio superior, característica percibida en los municipios urbanos; además, cuenta con todos los servicios públicos tales como: agua potable, energía eléctrica, drenaje, pavimentación de calles, limpia, parques y jardines, auditorios, centros deportivos, rastros, mercados y transporte urbano; elementos que de nuevo lo ubican como municipio urbano.

Su estructura administrativa, por su parte es característica de un municipio semiurbano: en la parte superior, el Ayuntamiento es el máximo órgano de gobierno; inmediatamente después, el Presidente Municipal. De éste último dependen nueve instancias, siendo las de mayor importancia la Secretaría del Ayuntamiento, la Dirección de Finanzas, la Dirección de Seguridad Pública, la Dirección de Desarrollo, la Dirección de Obras, Asentamientos y Servicios Municipales y la Dirección de Programación. *(Cuadro N° 7)*

Estructura que no necesariamente es idéntica a la planteada por Mejía Lira, ya que éste nos marca solo cuatro instancias como las más prioritarias, y en Tenosique, Tabasco, se encuentran siete; diferenciación atribuida a las necesidades que posee el municipio, de ajustar su estructura administrativa a sus carencias y características específicas.

4.2. Organización del Sistema de Seguridad Pública Municipal: Administración de Personal

La guarda de la seguridad pública municipal en Tenosique, Tabasco es llevada a cabo por una Dirección de Seguridad Pública Municipal de la cual se desprende la Comandancia de Policía, la Alcaldía Municipal y Seguridad Social.

Las funciones de la dependencia se encuentran establecidas en el artículo 93 de la Ley Orgánica que rige al municipio y que establece que a la Dirección de Seguridad Pública corresponderá dar cumplimiento a las disposiciones correspondientes del Bando de Policía y Buen Gobierno, y tendrá a su cargo el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Vigilar las seguridades física y patrimonial de los habitantes y vecinos del municipio;
- II. Cuidar el orden y la paz pública que permitan la libre convivencia;
- III. Ejecutar las sanciones que establezca la autoridad competente, de acuerdo a los reglamentos respectivos;

IV. Participar en la formulación de convenios que establezcan con el Gobierno del Estado en los ramos de seguridad, y ejecutar las acciones que se desprendan de dicho convenio;

V. Cumplir con las disposiciones especiales de vigilancia que le sean encomendadas por el presidente municipal;

VI. Las demás que le atribuyan las leyes y reglamentos respectivos.

Actualmente la dependencia se encuentra integrada por 102 elementos que ocupan los siguientes puestos respectivamente: 1 director de seguridad pública, 1 primer comandante, 2 subcomandantes, 6 suboficiales, 10 agentes de segunda, 58 agentes de tercera y 24 agentes más de tercera que se encuentran en lista de raya; brindando todos ellos sus servicios en la cabecera municipal y en dos centros integradores -Arena de Hidalgo y Redención del Campesino-.

El director de seguridad pública tiene una función administrativa y operativa al llevar y mantener en forma activa la Dirección de Seguridad Pública, además de la vigilancia, prevención de delitos y salvaguarda de los intereses de la población.

El comandante por su parte, posee el control de la supervisión y vigilancia del personal en su conjunto. Los subcomandantes o comandantes de grupo, como su nombre lo indica, se encargan de comandar las guardias que funcionan cada 24 horas. Los suboficiales son los encargados de prestar el servicio de auxilio a la población en todas las zonas que le competan. Y los agentes de policía llevan a cabo funciones de servidores públicos y son los responsables de las detenciones, diligencias, labores sociales y actividades de apoyo.

Estos últimos son el personal más importante, ya que son ellos quienes tienen contacto directo y diario con la comunidad, lo cual nos lleva a pensar que la aceptación y la legitimidad de la institución encargada de la seguridad pública radica esencialmente en los policías.

Por lo que es importante destacar que el número de personas que participan en la guarda de la seguridad pública en total son 102, y si lo relacionamos con el total de la población, nos damos cuenta de la disparidad que hay entre un rubro y otro: 102 elementos de policía para la guarda de la seguridad pública de 49,677 habitantes, es decir, corresponden 487.3 habitantes a cada uno de los elementos, aproximadamente. Lo que de ninguna manera nos debe llevar a quedarnos solo en el plano cuantitativo, en donde las cifras a fin de cuentas son cálculos numéricos que pueden o no ser válidos ante la observación de los demás; ello debido a que los números solo son un reflejo de lo que para el analista social en turno es idóneo.

De ahí que se considere que la situación de inseguridad pública no radica en los muchos o pocos policías al servicio de la comunidad, sino en la calidad y cualidad de estos para desarrollar su función. La solución a la fecha no es de números, sino de preparación, planeación y organización policiaca.

En todo el municipio solo existen tres módulos de vigilancia en las colonias Estación Nueva, Municipal y Héroes de Nacozari, quedando 16 colonias desprotegidas de vigilancia, debido a la falta de personal; así tenemos también, que de todos los centros integradores que forman el municipio, sólo en 2 de ellos, Arena de Hidalgo y Redención del Campesino les han sido asignados 2 elementos para vigilancia respectivamente, careciendo de dicho servicio 9 centro integradores más.

Circunstancias que desde luego, dejan ver una clara falta de personal policiaco, ante el crecimiento poblacional del municipio de Tenosique, Tabasco.

Los puestos que forman la Dirección de Seguridad Pública y que fueron mencionados con anterioridad, al momento de ser ocupados no poseen regulaciones establecidas referentes al nivel de estudios mínimos, actitudes y aptitudes que debe poseer el aspirante; así, tenemos que la dirección nor-

malmente es ocupada por licenciados en derecho, ex militares, ex directores de tránsito local, e incluso por personas que cuentan apenas con educación media básica y que no poseen ni siquiera la experiencia para desempeñar un buen papel durante su función; asignaciones que más que basarse en La Ley Orgánica Municipal, responden a situaciones políticas desprendidas del presidente municipal entrante, que por momentos se olvida de las características mínimas que deben poseer los servidores públicos para ocupar una Dirección de Seguridad Pública Municipal.

La situación se crea aún más contradictoria si fijamos nuestra atención en lo establecido en el artículo 27 de La Ley Orgánica Municipal, que a la letra nos dice:

“Los directores y los demás integrantes de los cuerpos de seguridad pública, serán designados preferentemente de los egresados de los Centros de Capacitación que la Dirección de Seguridad Pública tenga funcionando”.

Los cargos restantes, de igual forma, son ocupados por personal no apto para el buen desempeño de sus funciones asignadas, contando en su mayoría, con educación primaria y escasamente con media básica, siendo totalmente nula la posibilidad de ingresar a ésta institución egresados del Colegio de Policía del Estado.

Sin embargo, la Ley Orgánica no deja de lado las situaciones de ingreso del tipo de personal que normalmente caracteriza a la dependencia tenosiquense y nos dice al respecto en su artículo 27 que:

“Al personal que ingrese por otro conducto, se le deberá dar capacitación necesaria para el mejor desempeño de sus funciones”.

Enunciado que en la práctica no es llevado a cabo al cien por ciento en la elección de los altos mandos; sin descartar claro está, la falta de información y capacitación de los medios y bajos mandos al momento de ingresar.

Como resultado de una encuesta elaborada para ser aplicada al personal, *(vease anéxos)* nos percatamos de que la mayoría de los elementos al ingresar por primera vez a formar parte de la dependencia, se les informó acerca de sus derechos y obligaciones en forma verbal y no escrita -somera y superficialmente-; además de recibir capacitación al año o más de su ingreso.

Una vez colocado como miembro del grupo policiaco, la capacitación en el trabajo es impartida de manera esporádica, y en ocasiones por cuestiones de financiamiento es olvidada en su totalidad. Los cursos de capacitación implementados a la fecha según testimonios del ex director de seguridad pública y el responsable en la actual administración, son impartidos por personas del mismo municipio que poseen una preparación de profesores de educación física, pero que cuentan con un vasto conocimiento sobre las leyes que rigen la función y acerca del Bando de Policía y Buen Gobierno.

Actitudes y aptitudes que no las consideremos tan benéficas para la preparación, actualización y ejercitación del grupo encargado de preservar la paz municipal, ya que estamos convencidos de que esta función la debe llevar a cabo personal especializado en capacitación policiaca, que tenga pleno y firme conocimiento acerca del manejo de armas, relaciones humanas, leyes y reglamentos correspondientes, seguridad preventiva, primeros auxilios, detenciones, derechos y obligaciones de los policías, técnicas tácticas policiales, conducta antisocial, etc...

Durante la presente administración la capacitación es esporádica y deficiente, aunque aplicada a todos y cada uno de los miembros sin excepción alguna; pero los elementos que han tenido la oportunidad de participar en cursos de capacitación llevados a cabo por el Colegio de Policía y Tránsito del Estado representan un número muy pequeño. Ello obedece nuevamente a la escasez de recursos con que cuenta la dependencia para hacerse llegar de capacitadores especializados en la materia, o en su defecto,

enviar a los elementos a participar en los cursos impartidos en la capital del estado.

Todas estas limitaciones de información al momento de ingresar al servicio, y la insuficiente y deficiente capacitación, se ven reflejados en las carencias operativas que posee el personal a la hora de proporcionar sus servicio a la comunidad y aplicar sus conocimientos teóricos a la práctica; a los habitantes de Tenosique, les es común observar por ejemplo: falta de capacidad para detener a los delincuentes, es decir, no saben como proceder a desarmar y aprehender a un individuo que posee un arma punzocortante o de fuego; incluso, se dan casos todavía más deprimentes en el momento de acercarnos a cualquier elemento e interrogarlo con relación a ¿qué es seguridad pública y por quién es impartida en su municipio?, encontrando respuestas tales como⁽³⁾.

"La seguridad pública son las instituciones destinadas a conservar la paz, la tranquilidad y el orden público dentro del ámbito de su competencia, protegiendo los intereses de la sociedad; y esta función es llevada a cabo por la ciudadanía". (Suboficial)

"Seguridad pública es un cuerpo preparado y organizado para cuidar los intereses de la ciudadanía; actividad realizada por el ayuntamiento y sus direcciones" (subcomandante)

"Seguridad pública es apoyo a la ciudadanía en todos los aspectos dentro del Bando de Policía y Buen Gobierno, es llevada a cabo por los elementos de seguridad pública municipal". (Suboficial)

"Institución para guardar el orden, la paz y la tranquilidad ciudadana, brindada por el Director de Seguridad Pública". (Agente de Segunda)

"Seguridad pública es el cuidado del orden y protección de la sociedad, impartidos por los elementos de guarda de la seguridad pública en el municipio". (Director de Seguridad Pública Municipal)

Estas afirmaciones nos permiten percibir con claridad y precisión que las carencias del personal son graves, al grado de no tener ni siquiera una idea clara de lo que es seguridad pública -su función-, ni mucho menos de quienes son los encargados de llevarla a cabo.

Otras carencias que posee el grupo policiaco a la hora de prestar sus servicios, es lo referente al equipo e instrumentos de seguridad pública tales como móviles, armas, impermeables, radios, transmisores, uniformes y mayor número de agentes. Escasez fundamentada esencialmente en los recursos financieros, que transtocan de igual forma los sueldos tan bajos de los elementos de la policía municipal.

4.3. Definición del Problema

El problema central y eje de nuestra investigación, se inscribe en el contexto de la inseguridad pública que prevalece en nuestro país, y más concretamente, por razones de estudio de caso, es característica del municipio de Tenosique, Tabasco.

Los dos últimos años -1993, 1994- han sido cruciales para nuestra nación mexicana en lo referente a seguridad pública, ya que todos los ciudadanos al momento de salir de nuestros hogares estamos expuestos a ser víctimas de actos violentos y desagradables que son realizados a diario y en todo momento. Solo basta darle una hojeada a la información periodística, o en su defecto, escuchar los noticieros por medio de la radio y la televisión para enterarnos y darnos cuenta de la difícil situación de la que somos partícipes. Nos es hasta familiar encontrarlos con noticias de homicidios, violaciones, robos a casa habitación, centros comerciales e instituciones bancarias, secuestros, balaceras, pandillerismo, pleitos callejeros y fuga de internos de los diferentes reclusorios a nivel nacional. Actos que ensucian la escasa paz y tranquilidad que a la fecha los elementos de seguridad pública tratan de preservar, aunque sea de manera limitada y hasta donde su preparación y conocimiento de su función se lo permitan; debido en esencia a la falta

de concientización para comprender y entender que la policía no debe ser una opción de trabajo, sino una opción de profesión.

Por otra parte, el panorama nacional de paz y tranquilidad social se ensombrece por homicidios de orden político y narcotráfico que han atentado contra la vida de personalidades públicas entre los que se encuentran los casos del Lic. Luis Donald Colosio Murrieta, candidato del Partido Revolucionario Institucional a la Presidencia de la República; del Lic. José Francisco Ruiz Massieu, Secretario General del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional; del Cardenal de Guadalajara Juan Jesús Posadas Ocampo y de algunos directores de reclusorios; asimismo, los secuestros de empresarios, surgimiento de la Guerrilla Chiapaneca, atentados y hasta pugnanzas y balaceras entre elementos de la procuraduría, sucesos que a la fecha no han sido esclarecidos y resueltos del todo, debido a cuestiones políticas y de corrupción de autoridades, donde se observa que muchos problemas radican paradójicamente en las mismas dependencias encargadas de brindar la seguridad.

La creación de la Coordinación Nacional de Seguridad, el Consejo Consultivo del Instituto de Formación Profesional, la entrada en vigor de la nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia, el aumento del 10% a los salarios de los policías judiciales y el crecimiento de grupos defensores de los derechos humanos ¿no son a caso expresiones claras del ambiente tan difícil por el que estamos atravesando? claro que lo son, se están gestando respuestas y cambios que permitan dar salida a los problemas de inseguridad pública.

Es también muy importante no dejar de lado el incremento en los índices delictivos derivados de la crisis económica que vive el país, por lo que debemos estar más atentos y hacer programas adecuados para las condiciones que se han presentado y se esperan en materia de crisis y repercusiones laborales.

Según el documento de las conclusiones del Mes de la Seguridad Pública de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se informa que en comparación con los índices delictivos registrados en enero de 1994, la delincuencia durante enero de este año se incrementó en un 34%. En 1994 se cometieron en promedio 442 delitos diarios, mientras que en los últimos tres meses los ilícitos aumentaron a 600 en promedio por día.

Es urgente mejorar la seguridad en la ciudad, ya que una de cada diez personas está armada y los secuestros, narcotráfico, homicidios y robos de infantes se han incrementado de manera vertiginosa.

Entre las causas del crecimiento del índice delictivo destacan: la crisis económica, el aumento de desempleo, la desigual distribución de ingresos, la corrupción policiaca y la exaltación de la agresividad propia de la sociedad de masas. Pero también, es impredecible diferenciar entre la delincuencia como producto de la miseria y el crimen organizado que representa un rentable negocio a costa de la inseguridad pública.

Clara muestra de la situación antes expuesta son los registros existentes respecto de los niveles de incidencia delictiva registrados en enero de 1995 por la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y la Secretaría de Seguridad Pública que señalan que de las 16 delegaciones que conforman la Ciudad de México solo en 4 de ellas se registró disminución en el total de los ilícitos cometidos.

Tenosique, Tabasco, como entidad componente de nuestro país, no es la excepción del problema de inseguridad pública, en él, también se han producido situaciones agravantes a la sociedad tales como constantes robos a casa habitación y pequeños comercios; asesinatos en la vía pública y en casa habitación; secuestros de ganaderos; pandillerismo; drogadicción, prostitución y alcoholismo entre otros.

Unas de las principales causas de los hechos antes mencionados son la falta de preparación, profesionalización, conocimientos y vocación de ser-

vidor público en las autoridades y personal responsable de preservar la paz y la tranquilidad en el diario acontecer municipal.

Las características actuales de los recursos humanos encargados de llevar a cabo la función de seguridad pública en Tenosique, Tabasco, son deficientes y preocupantes, la mayoría de los elementos poseen apenas educación primaria y en muy contados casos educación secundaria; de ahí que no se cuente con ningún elemento egresado del Colegio de Policía del Estado, ni mucho menos, es instituida e impartida la carrera de policía en el municipio.

Carecen de conocimientos firmes respecto del papel que desempeñan como policías (servidor público), de sus derechos (salarios razonables, seguro de vida, capacitación y adiestramiento, buen ambiente de trabajo, contar con instrumentos, instalaciones y material necesarios para llevar a cabo su función, etc.) y obligaciones (Cuidado del orden y preservación de la paz pública, el desarrollo de sus funciones eficaz, eficiente y objetivamente, proporcionar auxilio a la comunidad en situaciones de inseguridad, actividades sociales y culturales, así como actuar siempre y en todo momento bajo los principios de responsabilidad y sentido de lo público, etc.), y hasta de qué es seguridad pública y quién la lleva a cabo.

En ellos, es inexistente el espíritu de servidor público, ya que no se caracterizan por ser personal dedicado en un cien por ciento al servicio de la sociedad y preocuparse verdaderamente por los problemas que la aquejan; y como si no fuera suficiente, poseen una escasa y deficiente capacitación respecto de como actuar en determinados casos y como atender las peticiones de los beneficiarios.

Estas son algunas de las carencias genéricas que fueron abordadas con más detalle en apartados anteriores, debido a que son nuestro punto de partida para el análisis de la problemática y la propuesta de solución que se tratará de aportar en el presente trabajo.

Las carencias antes señaladas se presentan en los recursos humanos encargados de brindar la seguridad pública, ubicados tanto en los niveles altos, como en los medios y bajos, así, tenemos que el personal directivo es asignado por cuestiones políticas, sin tomar en cuenta estudios y preparación que respondan a las necesidades para actuar con eficiencia y eficacia en el desempeño de su actividad, ya que con el simple hecho de haber pertenecido al ejército, o haber sido directivo de tránsito local, le es asignada la Dirección de Seguridad Pública Municipal. Incluso, se dan casos extremos en que personal enviado de la capital del estado -egresados de la Escuela de Policía Estatal- ocupan dicho puesto, sin importarles si tienen cuando menos el mínimo de conocimientos acerca de las necesidades de seguridad pública que posee la ciudadanía; en ocasiones, simplemente es asignado un licenciado en derecho o un amigo de partido como agradecimiento a su apoyo incondicional durante las campañas políticas del presidente municipal entrante.

En los niveles medios y bajos, la situación es todavía más compleja y desoladora, en tanto se recluta, selecciona e integra al grupo policiaco, personal con un mínimo de escolaridad -primaria- que en casos muy contados posee educación secundaria. Además de no apegarse -con forme a derecho- a lo estipulado en los artículos 51, 52 y 53 de la Ley de Seguridad Pública y Tránsito del Estado de Tabasco que textualmente establece:

Art. 51.- "El reclutamiento para formar parte de los cuerpos de seguridad pública de los municipios se llevará a cabo por el sistema de solicitud y selección".

Art. 52.- "Para ingresar a los cuerpos de seguridad pública de los municipios, se atenderán las conductas aprobadas de los solicitantes y tratándose de alguno de los miembros en servicio, se procederá conforme a las disposiciones relativas de la Ley de los Trabajadores al Servicio de los Poderes, Municipios e Instituciones Descentralizadas del Estado de Tabasco".

Art. 53.- "A todo aspirante se le expedirá nombramiento provisional por seis meses, al término de los cuales se le otorgará el definitivo si ha reunido los requisitos de ingreso y no hay nota desfavorable en su expediente personal".

Además, no cuentan con conocimientos sólidos de lo que será su tarea a realizar -tal vez por la mala instrucción proveniente del personal de capacitación, por la falta de interés propia de los elementos incorporados, o por la carencia de recursos económicos- y por ello a la hora de actuar cometen errores de maltrato a la comunidad, negligencia, impunidad, miedo ante el delincuente y desinterés respecto de los problemas de seguridad comunitarios; y otros actos que si no son prevenidos y erradicados ponen en tela de juicio la funcionabilidad y falta de espíritu de servicio público de los integrantes del grupo directivo, administrativo y policiaco. Situación que no queda ahí, sino que más adelante recae sobre el presidente municipal y el H. Ayuntamiento en su conjunto.

Cuando ya forma parte el personal del grupo de la guarda de seguridad, la desidia surge al no existir la preocupación de implementar verdaderos cursos de adiestramiento y capacitación que vayan siempre avocados a una mejor prestación del servicio, ya que las autoridades con las que tuvimos oportunidad de platicar respecto de ésta actividad tan importante, nos hablan de una capacitación, durante el trienio anterior, diaria; mientras que en el actual es esporádica, que consideramos no son las idóneas en tanto no se imparta rígidamente a todos los elementos; o sea impartida por personal especializado en la materia, y no se consigan ha la fecha los fines para los que fue aplicada.

Todas éstas son acciones que las autoridades erróneamente justifican al informar que la ausencia de preparación obedece al factor presupuestario, pues el preparar al personal, implica salidas de dinero; y de igual forma exigir un mayor grado de escolaridad o en su defecto una carrera de policía, necesariamente se traduciría en un aumento de sueldos al personal; ello,

si estamos conscientes de la lógica que nos dice que entre mayor y mejor es la preparación del individuo, más alto tiende a cotizar su trabajo. Salidas de dinero que a nivel municipal las autoridades no están dispuestas a otorgar por el escaso presupuesto que le es otorgado, y que en caso de contar con él, es necesario dirigirlo a otros servicios públicos considerados más urgentes para la población.

Las anteriores actitudes y justificaciones no pueden ser apaciguadas hoy en día, ya que el ambiente de total inseguridad en el que nos vemos inmersos a diario es un problema que involucra a la sociedad en su conjunto; la situación imperante nos obliga a requerir acciones y soluciones urgentes que estamos seguros, es capaz de proporcionar la política pública como una herramienta de gobierno que se traduce en acciones concretas para resolver problemas de manera rápida y racional. Respuestas que no deben ser exclusivas de las autoridades, sino que debe ir inmersa la participación de la sociedad como ente activo.

La definición y análisis del problema en el contexto de la política pública nos la da Joan Subirats, que lo define como "(...)lo que separa la realidad de lo que deseáramos que fuera -discrepancia entre la realidad y el deseo-, pero al mismo tiempo articulando una solución que permita salvar la distancia"⁽⁴⁾ y a la que Davis (autor citado por Subirats en su libro Políticas Públicas y Eficacia de la Administración Pública) ha definido como "una combinación de ideas ya existentes".⁽⁵⁾

El problema de la inseguridad pública en el Municipio de Tenosique, Tabasco es relevante por ser un tema de orden público, y por tanto, susceptible de formar parte en cualquier momento de la agenda de actuación de los poderes públicos municipales. La agenda se puede definir como "el conjunto de los problemas que apelan a un debate público, incluso a la intervención de las autoridades públicas legítimas",⁽⁶⁾ es decir, que la agenda abarca un grupo de problemas controvertidos que exigen la intervención gubernamental.

Es una problemática de orden público que por sus consecuencias sobre la paz y la tranquilidad de los tenosiquenses invita al debate público y a la intervención de las autoridades, desde el momento mismo de ser ésta un servicio público necesario para procurar un ambiente de armonía en la sociedad.

Cuando la seguridad pública no es llevada a cabo de manera eficiente y se dan en la comunidad brotes de violencia, las autoridades responsables, necesariamente deben definir la situación como un problema público, ya que atenta contra los intereses de los habitantes en general.

Se trata de una cuestión que en la actualidad ha alcanzado proporciones de "crisis" y por lo tanto no puede seguir siendo ignorado. Ha adquirido características tales como: homicidios en la vía pública y en casa habitación; robos constantes en la vía pública, en casa habitación y en comercios; secuestros de ganaderos; pandillerismo; drogadicción; pleitos y prostitución que vienen a ser hechos particulares que lo diferencian de una problemática global como lo es la inseguridad pública a nivel nacional, en donde los delitos surgen de acuerdo con la situación imperante de cada entidad en particular, sin descartar claro está, la posibilidad de semejanza entre la situación prevaleciente en Tenosique, Tabasco y en algún municipio de Chiapas u Oaxaca.

En sus inicios la problemática tenía dimensiones y efectos muy limitados, debido a la escases de actos delictuosos, pero con el tiempo se proyecta con una importancia global, al grado de interesarse autoridades estatales, lo que quiere decir que cuando el municipio era más pequeño, sí se realizaban actos de tal magnitud pero no con tanta frecuencia ni descaro de los delincuentes como se están gestando actualmente. El crecimiento constante de la población, caracterizado por la inmigración de población flotante -militares, marinos, judiciales, centroamericanos, etc.- de una manera u otra han provocado un aumento de delitos, aunado a esto, la situación económica y la cercanía a la frontera México-Guatemala.

Siendo ésta última característica un reflejo de similitud entre el municipio en estudio y la localidad vecina a éste, llamada Balancán, Tabasco, ya que ambos son los municipios del estado colindantes con la República de Guatemala, el paso y tráfico de indocumentados vienen a ser una problemática de inseguridad de los habitantes de estos municipios, un ejemplo claro de ello, son las invasiones a propiedad ajena y robo a transeúntes y casas habitación que se encuentran a su paso, con el fin de proveerse de dinero, ropa y alimentos para subsistir el largo viaje hasta la frontera norte de nuestro país. Cruce que es facilitado en la región debido a la existencia de caminos, ríos, selva, "polleros" o "coyotes" y escasez de vigilancia en las partes montañosas y selváticas de la frontera.

Situación fronteriza que se presenta, aunque en proporciones diferentes en el Estado de Chiapas, debido a cuestiones tales como la extensión del territorio colindante, el número de comunidades vecinas a Guatemala, y la situación política, económica y cultural de dicho estado. Chiapas cuenta con 15 municipios colindantes que desde luego poseen mayor extensión territorial en comparación con los dos municipios tabasqueños. Además de ser importante la mayor cercanía que las localidades de Chiapas guardan con la frontera guatemalteca, al grado de producirse un proceso de transculturación del país vecino al Estado de Chiapas.

Por su parte, la inmigración del personal destinado a ocupar puestos militares y judiciales con el fin de que cuadyuvaran en la guarda de la paz tenosiquense y en la erradicación del cruce de indocumentados, es una situación que resultó contraproducente, ya que ante la llegada de dichos individuos, la localidad como cualquier otra, era escenario de actos violentos, pero en muy pequeña escala; los habitantes eran gente pacífica y poco preocupada de asuntos como el narcotráfico, tráfico de indocumentados, secuestros, portación ilegal de armas, etc..

Los individuos destinados a procurar la guarda de la seguridad pública municipal, -integrantes del grupo judicial y el ejército- en su mayoría son

provenientes de la ciudad de México e ignorantes de los problemas de la localidad a la que son asignados, así como conocedores y practicadores de actos de corrupción. Personal que en lugar de aplicar sus conocimientos para evitar y erradicar la delincuencia, la ejecutan descaradamente.

La policía judicial como órgano de seguridad pública en el municipio, desde su llegada ha desempeñado un deficiente y mal dirigido desarrollo de su función, al dedicarse solamente a molestar a la ciudadanía por medio de atropellos, amenazas, corrupción y hasta complicidad en el momento de encontrarse con cuestiones de narcotráfico, tráfico de indocumentados y portación ilegal de armas de fuego. En su mayoría son ciudadanos que en lugar de preservar el orden, cooperan para la existencia del desorden al desempeñar sus funciones en estado de ebriedad y con efectos de estupefacientes, además de dedicarse a la distribución y venta de drogas dentro y fuera del municipio.

Los militares debido en esencia a la cercanía con la Guerrilla Chiapaneca y a la frontera México-Guatemala han engrosado día a día sus filas, a tal grado de hacer de Tenosique, Tabasco una zona militar integrada por 2 batallones -el 73 y 92 Batallón de Infantería- y diversas compañías militares, que de una manera u otra rompen con la tranquilidad ciudadana e imponen como algo familiar el constante movimiento de tropas, tanques de guerra, cañones y armamentos por las calles de la localidad. En ocasiones actúan de manera prepotente y déspota para con la ciudadanía, debido a la idea de superioridad que creen poseer ante los demás.

Comportamientos que lo único que producen es desprecio y desconfianza por parte de la población hacia estos grupos a la hora de prestar sus servicios.

Respecto de la relación que poseen con los elementos de la Dirección de Seguridad Pública, ésta es distante y en ocasiones hasta conflictiva por la rivalidad que prevalece entre una dependencia y otra.

Por su parte, la coordinación de autoridades municipales, estatales y federales para la guarda de la seguridad pública en el municipio es escasa y conflictiva, debido al casi nulo respeto que de las corporaciones estatales y federales merecen los elementos locales. Además de la lejanía del municipio de la Capital de la República y de la Capital del Estado; sin dejar de lado cuestiones políticas que se dan entre la máxima autoridad municipal y estatal, que a lo único que llevan es a desproteger y olvidar la comunidad que por diversas circunstancias no se encuentre gobernada por quien hubiera preferido y hasta elegido el Gobernador.

La situación es tan difícil, que el Gobernador del Estado -Lic. Roberto Madrazo Pintado- pretende que en los municipios más conflictivos y en donde exista un mayor índice de delincuencia, sea implementado el Programa de Policía de Barrio con el fin de aminorar la problemática existente. Es un tema que desde luego tiene mucho que ver con la legitimidad del gobierno municipal y que por lo tanto afecta la parte sensible del poder político.

Ha alcanzado gran notoriedad pública por tener conexión con tendencias y valores de moda, lo que indica que los dos escenarios son paralelos, ya que el problema de inseguridad pública se da a nivel nacional, pero simultáneamente en Tenosique, Tabasco se gestan disturbios similares aunque de menor alcance; las tendencias de sucesos son las mismas, y los valores de la sociedad también se generalizan. Ello es explicable a partir de entender la oleada de violencia en la que nos hemos visto inmersos todos los mexicanos.

Este problema tal vez posee muchas y muy variadas soluciones, y creemos que una de éstas es la existencia y exigencia a nivel municipal de una institución que imparta la carrera de policía; y que responda a las necesidades del municipio en materia de seguridad en el aspecto legal y práctico. Así como la implementación en el servicio, de cursos de capacitación y adiestramiento al personal en su conjunto, por parte de instructores realmente capaces y conocedores de su tarea. Sin dejar de lado cuestiones estructu-

rales tales como el presupuesto municipal destinado al desarrollo de la actividad, o a la búsqueda de otros medios de financiamiento en coordinación con la sociedad misma.

4.3.1. Ausencia de Planes y Programas

Otro factor que forma parte de las carencias y de los aspectos negativos que coadyuvan para el prevailecimiento de la inseguridad pública en Tenosique, Tabasco, es el vacío que conforma la inexistencia a la fecha de planes y programas de seguridad pública implementados por la administración municipal.

Es difícil entender la lógica que caracteriza la prestación del servicio de seguridad, pues por un lado, se tienen carencias existentes en el órgano encargado de la guarda de la seguridad -preparación, profesionalización, conocimientos, actitudes, aptitudes, capacitación, equipo de seguridad, etc.- y la oleada de violencia -robos, asesinatos, drogadicción, pandillerismo, peleas, prostitución, etc.- que prevalece en el municipio; y por el otro, la indiferencia de las autoridades competentes que no se han preocupado realmente por la elaboración de instrumentos prácticos que respondan a los problemas específicos de la comunidad. Es perceptible que la parte práctica nos presenta la ausencia de programas de combate al robo, al pandillerismo y a la drogadicción, por mencionar algunos.

Las respuestas a los problemas de inseguridad se basan en soluciones pasajeras, poco racionales e ineficientes que se aplican en el momento de tener el problema en frente; se soluciona lo que vaya surgiendo, al grado de olvidarse del aspecto analítico y preventivo que nos lleva a la formulación de análisis objetivos y racionales, mediante los cuales se han captado todos y cada uno de los factores y actores que integran el problema, para que a partir de ahí, se instrumenten acciones a mediano y largo plazo que traten, sino de erradicar el problema en su totalidad, sí de aminorar su presencia en la comunidad.

La presencia de planes en la guarda de la seguridad pública, es un instrumento que no debe faltar en ninguna localidad por muy pequeña y lejana que se encuentre de la Capital de la República, ya que para llevar a efecto cualquier actividad pública por sencilla que ésta sea, es necesario se aplique antes de su ejecución un proceso de planeación que incluso como parte del proceso administrativo, consiste en el establecimiento de objetivos y metas a realizar, normas y lineamientos aplicables, así como tiempos, espacios y recursos necesarios para llevar a cabo el o los objetivos planteados.

La planeación es la base y punto de arranque de toda actividad, se deja ver en el qué queremos buscar, es decir, lo que nos interesa de una determinada actividad. Lo que implica que los administradores públicos proyecten de antemano sus metas y acciones, para así, la institución, oficina u departamento a su cargo consiga y dedique los recursos requeridos; realice actividades acorde con los objetivos y procedimientos escogidos; y que el programa en la obtención de los objetivos sea vigilado y medido.

Como actividad destinada a examinar el futuro y elaborar un plan de acción, indiscutiblemente es preocupante el hecho de que no sean usados y puestos en práctica a la fecha en el municipio en estudio, dicho elemento es una herramienta preventiva y ordenadora de una actividad tan necesaria como es la seguridad ciudadana.

Los problemas de inseguridad pública afrontados recientemente por la sociedad tenosiquense, exigen una urgente y racional aplicación de estos instrumentos administrativos -planes y programas- que procuren planear la actividad en un mediano y largo plazo con base en los hechos sucitados, tratándose desde luego de preveer al máximo los actos que vayan en contra de la paz social.

De manera optimista, se espera a futuro la preponderancia de un escenario pacífico y seguro, que solo se logrará con la planeación de la actividad encargada de preservar la seguridad pública y con la puesta en marcha de

manera racional, de lo planeado con anterioridad; además de no descuidar por ningún motivo la mejor preparación y capacitación del personal responsable para la realización óptima de su actividad.

La planeación de la seguridad pública no necesariamente implica una excesiva intervención gubernamental con el fin de enfrentarse a las múltiples demandas de la sociedad; imposición de un formato único a los problemas, es decir, abordarlos por medio de un mismo diagnóstico, sin reparar en particularidades.

En el presente, planificar la actividad de seguridad pública es difícil, si se toma en cuenta que existen sectores, regiones, partidos, organizaciones, etc. que plantean múltiples demandas, algunas incluso contradictorias; y que un plan por muy efectivo que sea, es casi imposible que abarque de una sola vez todos los problemas de manera específica y rápida.

4.3.1.1. Políticas públicas, una alternativa

Los problemas son tan diversos y a la vez específicos, que aunado al uso de la planeación se hace necesaria la aplicación de las políticas públicas como herramientas de gobierno, destinadas a la solución de problemas concretos y contingenciales tales como los que comprende la inseguridad pública en el municipio de Tenosique, Tabasco.

Paralela al uso de la planeación, corre la utilización en el análisis y solución de problemas concretos, la política pública respecto de las situaciones que la planeación por su carácter generalizador no puede afrontar de manera directa, o definitivamente las deja de lado; claro está, sin afán de querer convertir a esta última en la solucionadora de problemas que la planeación por su carácter previsorio, no es capaz de contener. Ambos instrumentos públicos son complementarios ante el cúmulo de problemas públicos actuales, en el ramo de seguridad, y ante la urgente necesidad de aportar soluciones viables, rápidas, concretas y racionales.

Los problemas de seguridad difieren unos de otros, y para su atención se requiere de políticas específicas, así como de instrumentos, modos, procedimientos y tiempos adecuados a cada uno. Lo que por ningún motivo augura en afirmar que las políticas públicas vienen a sustituir a la planeación; por el contrario, solo cambian su sentido, por lo demás, la planeación permite un control claro de actividades prioritarias, que pueden abordarse a través de políticas específicas que responden a la naturaleza de las demandas planeadas por la sociedad.

"(...)Con la planeación se plantea generalmente realizar programas globales y acciones con las que se pretenden resultados a mediano y largo plazo, que se enmarcan dentro de grandes líneas de acción. (...) Pareciera ser que la planeación no puede ofrecer soluciones inmediatas a problemas que se presentan de manera imprevista o contingencial, sin embargo su riqueza conceptual en la gestión pública en determinados niveles de acción y operación, se manifiesta en casos donde permite preveer y atender problemáticas concretas..."⁽⁷⁾

Y por otro lado, "el conocimiento de las políticas públicas amplía la perspectiva de actuación...a partir de un concepto de formación integral. Sin embargo no deberán existir "deslumbramientos" que hagan ver al quehacer gubernamental como un sinónimo de políticas públicas, o al contrario, desconocer en ese quehacer su importancia. Ni mucho menos considerarlas como "el estabón perdido" en la relación entre el gobierno y la sociedad. Su estudio no debe convertirse en un eterno descubrimiento de lo "nuevo", sino utilizarse como una herramienta de profundo análisis y crítica para proponer mejoras en la gestión del gobierno".⁽⁸⁾

Ante la presencia de la oleada de violencia existente, el Gobernador del Estado expresa su preocupación, y transmite ésta al Director de Seguridad Pública del Municipio, quien mediante la aplicación de una entrevista nos expresó y dio a conocer la posibilidad de implementar un Programa de Policía de Barrio que nos parece muy importante y fructífero en tanto las

relaciones grupo policiaco-sociedad sean cada vez más estrechas y cooperativas. Se trata pues, de conformar un verdadero equipo de seguridad pública en donde participen conjuntamente autoridades y beneficiarios, relación que va a ir desde la propuesta y elección de los elementos, la obligación de reportar anomalías y disturbios, hasta la cooperación en el pago de sueldos del personal al servicio permanente de la colonia.

El Programa de Policía de Barrio posee sus bases de elaboración e instrumentación en programas similares aplicados a nivel estatal, y pretende que las colonias que prescindan de este servicio se organicen y elijan -en coordinación con la dependencia de seguridad pública- a los elementos que consideren necesarios y útiles para la vigilancia y captura de delincuentes existentes. Así, la sociedad tiene la obligación de reportar a los policías del barrio, cualquier anomalía, actos sospechosos o situaciones que tiendan a perturbar la paz pública; asimismo, serán los habitantes de la colonia quienes brindarán al personal de vigilancia, el sueldo que perciban; mientras que los uniformes, vehículos, radios y demás utensilios necesarios, serán brindados por parte del H. Ayuntamiento, específicamente por la Dirección de Seguridad Pública Municipal.

Con la implementación de dicho programa se pretende que haya una mejor cobertura de vigilancia, evitar al máximo la delincuencia y proteger a la sociedad en forma eficaz. Metas que pueden o no ser alcanzadas, ya que ello depende de la efectividad del programa al momento de estar operando. De lo que sí estamos convencidos, es de que es un proyecto ambicioso que pretende la búsqueda de la seguridad pública en Tenosique, Tabasco, precisamente con la postura por la que optaron autoridades encargadas de la guarda de la seguridad pública en la Ciudad de México: cooperación ciudadana.

En el municipio de Tenosique, Tabasco en particular, consideramos es necesario que primero se informe detalladamente a la sociedad acerca de lo que es la seguridad pública; la función desempeñada por los policías y de

su papel como ente demandante y portadora de soluciones. De lo que se trata es de ubicar a las personas en el acontecer nacional en donde el Estado ya no lo va a dar todo, sino que necesita la cooperación del beneficiario directo e indirecto del servicio.

Satisfacer a la comunidad en cuanto a servicios y necesidades es una tarea difícil a la que el gobierno y la sociedad tenemos que enfrentarnos de manera activa, pero acertada; es un reto difícil, más no imposible si se les busca dar solución mediante el uso de instrumentos administrativos aplicables a estudios de caso en particular como lo son las políticas públicas, donde además la participación ciudadana será fundamental en el diseño y puesta en marcha de las políticas en materia de seguridad pública.

NOTAS DE PIE DE PAGINA

- (1) Mejía Lira, José; Administración Estatal y Municipal; Edit. Centro de Investigación y Docencia Económicas, México 1991; pp. 31.
- (2) *Ibidem*; pp. 31,32.
- (3) Información obtenida como resultado de cuestionarios elaborados para ser aplicados al personal directivo, administrativo y operativo, respecto de su función, derechos, obligaciones, conocimientos, relación que guardan con otros grupos destinados a procurar la seguridad pública en el municipio, capacitación y planes o programas de seguridad pública existentes. Vease cuestionarios aplicados al personal en el apartado de Anexos.
- (4) Subirat, Joan; Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración; Edit. Instituto Nacional de Administración Pública, México 1989; pp. 50.
- (5) *Ibidem*; pp. 51.
- (6) Meny, Yves y Thoenig, Jean-Claude; Las Políticas Públicas, Versión Española a Cargo de Francisco Morata; Edit. Ariel Ciencia Política, Barcelona 1992; p. 114.
- (7) Cfr. Díaz Vazquez, Martín de Jesús; "Perspectivas de Políticas Públicas" en Revista Paradigma No. 1, ENEP ACATLAN, Febrero de 1995; pp.2, 3.
- (8) *Ibidem*; pp. 3,4.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Hoy en día la presencia del estudio de caso como instrumento metodológico, es común encontrarlo en la mesa de grandes investigadores, analistas y estudiosos de la administración pública. De igual forma la política pública en la actualidad empieza a convertirse en una herramienta de análisis administrativa para entender los procesos de decisión y acción gubernamental.

Dos elementos de estudio que en ningún momento deben ser confundidos, sino explicados cada uno en su propio plano para especificar de estos sus características y pretensiones propias. Sin que esa separación nos lleve a perder el contacto o vínculo metodológico que existe entre ambos, ya que actualmente es frecuente hallarnos con análisis de políticas públicas aplicados a estudios de casos.

Cada vez es más importante realizar un estudio de un problema en particular, escenificar la situación, interrumpirla súbita y deliberadamente en el momento preciso en que se debe tomar una decisión y aportar una solución, así como permitir a los analistas asumir el papel de protagonistas del problema.

La diversidad de problemas, el número de actores que lo conforman, las distintas arenas en las que se producen y el cúmulo de posibles soluciones aplicables a los mismos, dificultan en gran medida la realización de estudios de tipo general y global en donde el analista funge sólo como espectador de ese gran escenario. Como problema o tema de estudio lo encuentra, presenta, estructura y divide para su análisis, pero todas estas acciones por la amplitud de la situación abordada, necesariamente lo llevan a que en determinado momento se pierda en la inmensidad, y en ocasiones incluso es absorbido a esa generalidad que no le permite tener un avance considerable en el estudio y consecución de las metas propuestas.

Querer abordar a la administración pública desde sus dimensiones más generales, es un objetivo que a pesar de la audacia y perseverancia del analista es difícil e incluso imposible de conseguir. Iniciar este tipo de investigaciones a lo único que llevan es a "entender" un problema desde el plano general, que puede o no ser aterrizado y de igual forma, puede o no ser solucionado.

Sin embargo, estudiar una situación en particular, no necesariamente implica aislar el caso concreto del panorama general que lo incluye. Cualquier problema por muy aislado que lo veamos recibe influencias y se relaciona con el exterior, así como de él el escenario que lo rodea.

La situación abordada mediante el estudio de caso concreto, es una expresión de una problemática general, es una célula integradora de esa globalidad, pero que para efecto de estudio, metodológicamente se inscribe en la necesidad de diagnósticos en ámbitos concretos, pero contextualizados.

Se trata pues, de abordar, entender, estudiar y analizar el plano general como el contexto en el que se inscribe un problema particular tratado, sin que ello nos lleve a perdernos en ese cúmulo de situaciones observables, y así, bajar a escenarios concretos y aterrizables en donde se pueden realizar análisis más objetivos y racionales de la realidad.

De ahí, que el estudio realizado en la presente investigación se haya edificado en el plano municipal, pero sin perder de vista que el problema es de tipo estructural, y que forma parte de una generalidad integrada por otros municipios, por estados y por la Federación misma.

Cualquier problema del que se pretende entender los cómo, los por qué, los cuándo y los dónde, de manera que el investigador en el momento de su estudio sea parte inherente del mismo, es válido percibirlo en una parte de la generalidad a la que pertenece, y no querer ver las cosas como un gran todo al que tal vez nunca se le encuentre fin.

El contexto teórico que es necesario plantear para ubicar a la seguridad pública y su problemática a la fecha afrontada como una cuestión de tipo estructural y que forma parte de un escenario global, son las conceptualizaciones inscritas en el marco teórico que de manera directa o indirecta se relacionan con dicha actividad.

Hablar del servicio público de seguridad como parte integral de la actividad pública, implica que antes de su estudio y análisis se retomen los conceptos fines, metas y objetivos del Estado, del gobierno y de la administración pública; además de ubicarnos en el rubro de los servicios públicos, que al igual que los conceptos antes señalados poseen características inherentes que fue necesario mencionar debido a la identificación de la seguridad pública, como una actividad pública, obligatoria, continua, necesaria, etc., por ser ésta parte integral de los mismos. Sin dejar de lado el contexto en el que se inscribe la postura analítica de las políticas públicas, para obtener de ésta los elementos necesarios por medio de la cual se abordó el problema en estudio.

En el trabajo se estableció un marco teórico-conceptual para ubicar desde la perspectiva teórica el fenómeno social a estudiar. ¿Cómo dar inicio al planteamiento, análisis y solución de un problema, si antes no ubicamos a éste dentro del contexto en el que se inscribe?, la seguridad pública no es un hecho aislado, teórica y prácticamente pertenece a un contexto llamado administración pública, en donde surge como actividad, se transforma en problema y se encuentran sus soluciones.

Consideramos que el objetivo de señalar los principales conceptos que enmarcan teóricamente la investigación e interrelacionarlos a partir de la lógica planteada por la realidad, nos llevó a ubicar el problema en un plano general -nivel nacional-, para luego concretizar éste en ámbitos particulares -nivel municipal- y realizar así un estudio de caso contextualizado. Sin un marco teórico rico en conocimientos básicos y de gran utilidad en el presente trabajo, difícilmente como analistas del problema de inseguridad

pública en el Municipio de Tenosique Tabasco, hubieramos podido abordarlo, de manera tal que la particularidad de la situación no se quedara solo en eso, en el estudio de un hecho aislado del cual otros estudiosos reclaman la particularidad descriptiva del caso.

Un aspecto más que conforma el contexto de la inseguridad pública traducido esencialmente en el plano nacional y global del problema, es ubicar y entender éste, partiendo de cuestiones generales que le dan vida en el diario acontecer de la realidad.

Lo que nos permite observar a grandes rasgos, si fijamos nuestra atención en esa globalidad llamada República Mexicana, que aunado al problema de la inseguridad pública en nuestro país, se encuentran dos elementos contribuyentes a ésta, pero que no deben ser tomadas como sinónimos de la misma: crisis económica y corrupción.

Ciertamente, el aumento de la inseguridad pública en la actualidad, ha ido acompañado de la crisis económica a la que estamos sometidos todos y cada uno de los integrantes de esta gran nación, poseen espacios de interrelación e interdependencia estrechos, aunque la crisis es sólo un factor condicionante pero no el único en la existencia del problema.

Lo que sí es una realidad innegable, es el hecho de que la inseguridad pública forma parte inherente de la sociedad mexicana, al grado de que el derecho a vivir tranquilos en una sociedad segura, parece una realidad cada vez más lejana.

Muestra de ello son el número cada vez mayor de homicidios, robos, prostitución, violaciones, robo de infantes, secuestros y enfrentamientos en la vía pública, por mencionar algunos ejemplos de actos que indican el incremento de la intranquilidad en la que se encontraba el país y su agudización a principios de la década de los 80s'

Todos sin excepción alguna, estamos expuestos a esta inseguridad, no importa si somos parte de la sociedad civil o del grupo político que lleva las

riendas de la nación, ser las víctimas de los nuevos ilícitos que a diario nos acosan, es el punto de uniformidad de estos dos grandes mundos. Por un lado, una sociedad agredida y desesperada, y por el otro, un panorama político caracterizado por homicidios, "muertes accidentales", "suicidios", secuestros y desaparición de hombres públicos, que por la forma en que han sido despojados de sus vidas, sus muertes a la fecha no se han esclarecido y se espera que a futuro tampoco se esclarezcan del todo, debido a que las condicionaron en su mayoría cuestiones políticas y económicas.

El problema representado por un incremento en la delincuencia casi del 50%, traducido a su vez en 3,670 delitos por cada 100 mil habitantes durante 1995, en comparación con el año pasado, se desarrolla paralelamente a la realización de funciones de procuración de seguridad pública por parte de los cuerpos encargados de preservarla, así como de la actuación ilegal de los ciudadanos que optan por hacerse justicia por propia mano.

El segundo elemento que va de la mano de la inseguridad, es la corrupción que ha existido desde tiempo atrás y en todo lugar de nuestro país. Posee muchas y diversas causas tales como los bajos salarios a policías y la exigencia de los mandos superiores a sus subordinados de cuotas obligatorias que pasan de nivel en nivel, formándose así, una cadena interminable.

Las exigencias de sus propias necesidades y de sus jefes mismos, obligan al policía a chantajear a los delinquentes con dinero o pertenencias para dejarlos ir y no ser castigados conforme a la ley por sus fechorías; además de la complicidad y protección en el robo de autos, casas habitación y establecimientos, de tal manera que ellos -los policías- obtengan sus propios recursos.

Nuestros policías año con año se caracterizan por contar con bajos salarios, desconocimiento de sus funciones, ausencia de garantía por su vida durante el desempeño de sus actividades asignadas, impedimento en la organización de grupos de defensa, así como víctimas de sobornos, abusos de sus superiores y desconfianza de la sociedad. Sin dejar de lado

la falta de preparación, profesionalización y capacitación que en conjunto provocan la presencia de actitudes y aptitudes negativas del grupo policiaco, que son precisamente las que traen consigo desconfianza y poca credibilidad de la población para con él.

México se caracteriza por anidar tres tipos de delinquentes: los hijos de la crisis, movidos por la necesidad de sobrevivencia ante la pobreza o miseria en la que viven, a costa de todo y de quien sea; los integrantes de las bandas organizadas, que son delinquentes por solo serlo y porque es más fácil gastar lo que otros ganan; y por último, los encargados precisamente de preservar la seguridad pública tan buscada hoy en día, movidos por cuestiones originadas en su organización de trabajo y en su vida misma.

La inseguridad pública no es un problema nuevo en nuestras vidas, lo que tal vez está sucediendo es que en la actualidad se nos presenta de manera más amenazante por la rapidez de sus hechos y por el número de víctimas que ha cobrado.

Lo que demuestra que no es casualidad el hecho de que nuestros gobernantes se preocupen de su existencia y del cada vez más grande escenario de actuación. Ejemplo de ello, es que durante el sexenio pasado la inseguridad pública cobró importancia para la administración en turno, al ser tomada como un tema que por sus consecuencias era necesario integrarlo a uno de los instrumentos teóricos de mayor importancia, donde se plasman las metas, objetivos y fines a seguir durante cierto período de tiempo: el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

En él, se argumenta preocupación por el problema de inseguridad pública, y se dan a conocer algunas soluciones que desde la perspectiva gubernamental son aplicables a la cuestión tratada.

Las propuestas giran en torno a distintos aspectos que tienen que ver con el combate y desaparición de la inseguridad pública, tales como combate al narcotráfico; profesionalización y capacitación del personal de seguridad.

dad; lucha en contra de la corrupción policiaca; reformas y actualización del marco normativo que regula la actividad; descentralización de justicia; búsqueda de mejoras en las remuneraciones de los integrantes de las corporaciones policiales, etc..

Actualmente y aunado a los nuevos problemas de seguridad pública, aparece ante el escenario de incertidumbre y violencia latente, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Este presenta la problemática de seguridad como una de las principales preocupaciones y retos a nivel nacional, que si no es la única, sí es la más importante por la urgencia de brindar soluciones en el corto y mediano plazo.

Ello, a pesar de que el discurso político aún hoy, se caracteriza por ser el mismo, sexenio a sexenio éste es conformado básicamente por el problema (el qué), sus causas (el por qué) y de manera casi inexistente se presentan propuestas de solución (el cómo). Contenidos del plan que solo quedan en la teoría y no son concretizados mediante la ejecución y puesta en marcha de las alternativas que "todo un equipo de especialistas" analiza, planea y pretende aplicar en el terreno de los hechos.

O lo que es peor, la presente administración ha sido plataforma para demostrar que la aplicación de lo "planeado" a escasas semanas de su ejecución son suspendidos o erradicados en su totalidad, debido esencialmente a la arbitrariedad, corrupción, maltrato y despotismo de quienes son los encargados de llevarlos a cabo; ejemplo claro de estos es el operativo de reacción inmediata llamado "programa tractor" que aunado a las anomalías antes señaladas, en la mayoría de sus actos iba en contra de las garantías individuales de todos y cada uno de los mexicanos.

Sexenio a sexenio las respuestas han estado ahí, pero éstas no se han llevado a cabo tal y como se establecen en el documento, por lo que no estamos de acuerdo en que se declaren y propongan acciones que jamás serán puestas en práctica, y que para lo único que sirvieron en su momento fue para conformar el plan del olvido. Su aportación y presencia en dicho

documento es buena y viable como un primer paso en la erradicación de la inseguridad pública, pero en lo que no coincidimos con las autoridades es en no llevarlas a cabo, aplicarla a los retos enfrentados y dejar que el problema se ensombrezca cada vez más.

Sabemos que es inútil buscar una solución completa e inmediata a esta situación de inseguridad nacional, pero la gravedad del problema nos obliga a buscar soluciones diversas y conscientes a una gran diversidad de situaciones de inseguridad, todas diferentes en distintos momentos y circunstancias; en algunos casos pobreza y falta de empleo, en otras bases morales escasas.

Por otro lado, encontramos cuerpos policiales deficientes, con un lastre muy pesado de influentismo, prepotencia e impunidad por la latente falta de preparación y carencias económicas. Para terminar con estos vicios es imperativo que dichos cuerpos recuperen su función original y dejen de ser meros instrumentos políticos y ciudadanos.

Es cierto, la policía no respeta en ocasiones los derechos de los ciudadanos, pero también es cierto que corren riesgos muy altos sin ser respaldados por su propia corporación. Además de que, como ciudadanos responsables y conscientes de nuestra realidad, debemos empezar por educarnos a nosotros mismos y a nuestros hijos para prevenir y combatir la delincuencia.

Aunado a ello, son necesarias reformas estructurales en la procuración e impartición de justicia que vayan más allá de soluciones cosméticas. Es necesario un cambio integral que principie por el fortalecimiento de un Poder Judicial que lo haga cada vez más independiente del Poder Ejecutivo en la toma de decisiones y en su actuación misma; asimismo, es urgente la puesta en marcha por parte de las universidades públicas o privadas de acuerdo con el Gobierno de la República, de una carrera de policía que produzca elementos realmente capaces y conocedores de sus funciones.

Sin dejar de lado la posibilidad de crear una Secretaría de Seguridad Pública Nacional, que valore la situación más a fondo -tal y como debe ser-, así como que proporcione y lleve a cabo reformas a nivel Federal, Estatal y municipal para el buen funcionamiento de todos y cada uno de los órganos responsables de llevar a efecto dicha actividad; todo ello bajo el marco normativo de una Ley Nacional de Seguridad Pública que obligue a todas las localidades que conforman nuestro país a contar con el mínimo de instituciones, leyes y elementos para procurar en forma idónea la seguridad pública. Evitando en lo posible, la creación de un ente burocrático lleno de vicios y que al igual que ahora, no posea como fin último, el bien común sobre todas las cosas, sino la búsqueda de beneficios para el personal directivo, administrativo y en ocasiones operativo que dan vida a la institución edificada y a sus funciones emprendidas.

En contraposición con lo observable y percibido en la realidad -el ser-, se encuentra el deber ser de las cosas; en este sentido, la actividad de seguridad pública de acuerdo con cuestiones normativas y actuaciones lo más objetivas y racionales posibles es una actividad indispensable y portadora de cosas buenas, siempre y cuando sea ejecutada conforme a lo establecido en teoría. Encaminada siempre a garantizar tranquilidad, paz y protección de la integridad física y moral de toda la población como servicio público que es, cumple con las características necesarias que le permiten ser catalogada como actividad pública permanente y general que tiene como único fin la búsqueda del bien común.

Regida por diversos documentos legales emitidos en los tres niveles de gobierno, su organización y funcionamiento establecidos en teoría, son de los más viable y acertado, en tanto son llevadas a cabo de acuerdo con el principio de lo público: el bien común, respeto a los derechos ciudadanos, justicia, legalidad, eficiencia, oportunidad y un pleno sentido de servidor público que deben poseer los hombres y mujeres que coadyuvan en la existencia de la administración pública.

Organizada de manera vertical y obedeciendo a una estructura jerarquizada donde las funciones y atribuciones son distribuidas por el grado de cargo que posee cada elemento, para el perfecto entendimiento de sus dos principales órganos -Dirección de seguridad pública y Oficina de Protección al Público-, así como de los elementos que conforman la pirámide de puestos -Presidente Municipal, Director de Seguridad Pública, Subcomandante, Oficiales y Policías-.

Desde luego, todas estas son actividades, organización y funcionamiento que no son puestas en marcha tal y como se plantean teóricamente, en el papel todo parece posible, pero en ocasiones se nos olvida que la realidad dista mucho de la teoría. Su aplicación es llevada a cabo por individuos que son humanos y como tal poseen virtudes pero también muchos errores, además de pertenecer al grupo humano caracterizado por su diversidad y complicado entendimiento.

La administración de personal por su parte, integrada esencialmente por las etapas de reclutamiento, selección, integración y capacitación también guarda una amplia y clara distancia entre lo dicho y lo hecho. Parece ser que a la hora de su aplicación no es posible sujetarnos a leyes y procedimientos estrictos que en teoría se asegura nos garantizan éxito.

Cada vez que cualquier órgano de seguridad necesita personal para realizar las actividades correspondientes, su departamento encargado, si es que existe, procura hacer de algunos individuos, parte integral del mismo, sin que necesariamente se apegue a la teoría y se base estrictamente a lo establecido en la misma. Lo que cotidianamente es justificado por los siguientes factores: en ocasiones no se cuenta con el personal idóneo que necesita la institución para integrarlo, escasez de recursos para destinarlo a esta actividad, falta de tiempo para desarrollar todas las etapas que la conforman y escenarios reales distantes del planteado en la teoría.

Aminorar todas esas distancias existentes entre teoría y realidad, no es tarea fácil, y por sus dimensiones tal vez nunca se logre. Lo idóneo es que

como analistas sociales y posibles portadores de soluciones al problema de la inseguridad pública, tratemos de acercar cada vez más estos dos planos mediante la observación objetiva de la realidad, para de ahí partir a la realización de escritos que vayan acorde con lo vivido; no se trata de que la realidad se adecue a la teoría, sino de que ésta responda a una realidad dinámica, complicada e imprevisible.

Además de plantear lineamientos formales, pero no rígidos; ya no es válido sujetar nuestros actos a recetas de cocina que si no son llevadas a cabo al pie de la letra, las metas propuestas jamás serán conseguidas. La flexibilidad de actuación es una cualidad necesaria en cualquier análisis o estudio, para permitir así, adaptabilidad y la aportación de posibles soluciones de acuerdo con las exigencias de la realidad misma.

Abordar la inseguridad pública en el Municipio de Tenosique, Tabasco bajo un enfoque de políticas públicas, no nos llevó a adecuar la realidad existente a lo planteado por este enfoque, por el contrario, permitió acercarnos y entender la realidad de dicha problemática mediante su estudio y análisis, a partir de utilizar y adecuar los elementos teóricos aportados por la herramienta metodológica utilizada.

El municipio en estudio incluso, dista de poder encasillarlo en una tipología municipal, ya que sus características propias lo ubican en ocasiones en la clasificación de municipio semiurbano y en otras en la de tipo urbano, debido a la diversidad que lo caracteriza y a la inexistencia de uniformidad municipal a nivel nacional.

En lo que respecta a la organización del sistema de seguridad pública municipal, en comparación con lo estipulado por el deber ser de la actividad, encontramos que a la fecha el distanciamiento del que se hablaba anteriormente, se produce de manera clara y contundente.

Su organización no responde del todo a la teoría, ya que su estructura jerárquica y el número de hombres y mujeres que lo integran responden más

que nada a cuestiones presupuestales y criterios de los directivos en turno. Además de que dichos elementos, en su mayoría distan de ser el personal idóneo que requiere la dependencia.

Como sistema de seguridad pública, posee sus aciertos y errores, pero lo más desolador es que estos últimos son los que predominan de trienio en trienio, y que a pesar de que es uno de los principales servicios públicos que el H. ayuntamiento debe proporcionar oportuna, rápida y eficientemente, no es llevada a cabo con base en el marco legal y teórico en el que se inscribe.

Los retos, objetivos y acciones a realizar en materia de seguridad pública, en el Municipio de Tenosique Tabasco para la consecución de las metas propuestas, son muchas y de diversa índole, pero estamos conscientes que es indispensable plantearlos como parte concluyente de nuestro trabajo, ya que estos de una manera u otra nos permiten aceptar la hipótesis especificada al inicio de este trabajo.

RETOS PRINCIPALES

- * Al incrementarse cada día más la inexistencia de seguridad pública en el municipio, debido esencialmente a que la sociedad demanda para la actividad de seguridad pública mayores esfuerzos y mejor actuación por el incremento considerable de delincuentes y actos delictuosos que atentan contra la escasa paz y tranquilidad ciudadana; se hace necesaria una urgente y racional actuación de las autoridades correspondientes en el combate al ambiente de inseguridad pública existente, para lograr así la consecución diario de la seguridad local.
- * Debido a la extensión territorial y el número de habitantes con los que cuenta el municipio; es apremiante dotar a esta dependencia de un mayor número de elementos, así como reestructurar, profesionalizar, capacitar y dotar de mayores recursos al cuerpo de seguridad pública al servicio de la población tenosiquense.

- * Como no se posee un mínimo de restricciones respecto del nivel de estudios, actitudes y aptitudes con que debe contar cualquier individuo que pretenda ingresar a la corporación; es necesario que ésta posea un mínimo de requisitos exigibles para cualquier individuo que pretenda su ingreso, respecto de los conocimientos y comportamientos idóneos que debe poseer para formar parte de la corporación policiaca municipal.
- * Existen errores en la administración de personal, que es iniciado en el primer eslabón de la cadena con la elección de individuos destinados a ocupar el puesto de Director de Seguridad Pública, Jueces y Ministerios Públicos, los cuales son designados por el Presidente Municipal en turno, en tanto lo único que se le exige es ser amigo de éste, sin importar la experiencia en el ramo, conocimientos, preparación y capacidad de decisión y acción; de ahí que es preciso sean aplicados en la medida de lo posible todas y cada una de las etapas de la administración de recursos humanos, tanto en la elección de dichas personalidades, como en la del cuerpo operativo, para dejar atrás procedimientos de reclutamiento, selección, integración y capacitación basados en decisiones subjetivas de la autoridad.
- * Existe un distanciamiento que ha llegado a los extremos, entre lo establecido en las leyes y demás disposiciones legales -Bando de Policía y Buen Gobierno- que regulan la actividad, en relación con lo realizado a la hora de prestar el servicio en el plano de lo real; ya es hora de que ese abismo aún existente entre la teoría y la práctica se aminore, y si es posible se erradique en su totalidad mediante la actuación de las autoridades basadas en el derecho y la racionalidad de su función.
- * Los escasos cursos de capacitación a la fecha implementados, son deficientes y no responden a las necesidades de preparación que poseen los elementos policiales; se necesita para efectuar dicha actividad, de personal especializado en capacitación policiaca.

- * Restricciones presupuestales y negligencia de funcionarios han impedido dotar a las fuerzas de seguridad pública de medios para desarrollar sus funciones, por lo que es necesario dotar a estos de móviles, armas, impermeabilizantes, radios, transmisores, uniformes, aumento de sueldos y prestaciones, entre otros.
- * Prevalece la existencia de escasos canales de relaciones, entendimiento y coordinación, así como la inexistencia de una clara delimitación de competencias y responsabilidades entre los distintos organismos encargados de preservar la seguridad pública en el municipio: policía municipal, policía judicial federal y estatal, así como militares; por lo que es urgente prevalezca el cultivo de mejores relaciones y prepondere la delimitación de funciones a cada corporación para preservar así, el respeto mutuo entre éstas.
- * Hoy en día ningún elemento de la corporación es egresado de la Escuela de Policía del Estado. El nivel de preparación es preocupante, poseen en su mayoría nivel primaria y en contados casos secundaria; es viable la exigencia de autoridades para que los elementos en función y por ingresar, una vez terminada su educación secundaria, esté en posibilidades de estudiar en una escuela que imparta la carrera de policía, o en su defecto tenga la oportunidad de acudir a la ya existente en la capital del estado.
- * La ciudadanía ha perdido contacto y respeto con los cuerpos de seguridad, originándose un claro distanciamiento y pérdida de confianza, de la población hacia sus policías; y es necesario se vuelvan a unir por vínculos de cooperación basados en la confianza y el respeto mutuo. La definición exacta de las atribuciones de los órganos responsables de la protección ciudadana, la disponibilidad de estructuras administrativas acordes con las demandas sociales de seguridad, la precisión de los objetivos que motivan la actualización de la autoridad y la exposición de derechos y obligaciones de los miembros de los cuerpos policiacos, son el funda-

mento para generar la confianza y credibilidad de la sociedad en las corporaciones policiales.

- * Los individuos destinados a la guarda de la seguridad por parte de las policías judiciales y del ejército, en su mayoría son ignorantes de los problemas de la localidad, así como conocedores y practicadores de actos de corrupción; por lo que a estos se les debe instruir respecto de la comunidad en la que se encuentran laborando, para conocer de ésta, sus principales problemas respecto de la seguridad pública, características y necesidades poblacionales, así como vigilar de manera diaria y continua el desarrollo de sus funciones.
- * La existencia de planes y programas ejecutados para conducir las actividades de la dependencia es nula, nunca ha existido alguno de estos dos instrumentos que rijan los retos, objetivos y acciones a realizar durante determinado período de tiempo; ya es tiempo de que esta actividad sea ejecutada a partir de planear o programar sus metas y fines perseguidos para la consecución de mejores resultados.
- * Ante el rápido crecimiento de la entidad y el cada vez mayor número de colonias; es urgente la edificación y funcionamiento de casetas de vigilancia, así como personal policiaco que labore en éstas, principalmente durante la noche.

Estos son los retos que como resultado de nuestro estudio realizado en la comunidad de Tenosique, Tabasco, encontramos como urgentes para resolver en un futuro que de ninguna manera debe ser lejano; y de los cuales se desprenden dos objetivos generales que deben ser alcanzados por la dependencia responsable y la sociedad misma.

OBJETIVOS

- Mejorar en la medida de lo posible sustancialmente la cobertura y calidad del servicio de seguridad pública, mediante la actualización objetiva, ra-

cional, honesta, profesional, eficaz y con un verdadero sentido de servidor público de los elementos policiales, con miras a recuperar lo ya perdido: el orden social y la sana convivencia de la comunidad, que en una palabra se traduce en seguridad pública.

- **Invitar y exortar a la ciudadanía mediante una convocatoria de unión y desarrollo de corresponsabilidad y respeto entre ésta y sus policías. Se trata de que la sociedad tome conciencia y coopere en el combate al delito de manera organizada y en coordinación con sus autoridades municipales.**

Dos objetivos que nos llevan a plantear acciones a realizar, ya que la ejecución de estas, son las respuestas a los problemas encontrados y el punto de partida para la satisfacción de los mismos.

ACCIONES PRINCIPALES

- **Respecto de la profesionalización del personal para el mejor desempeño de sus funciones, tenemos que es necesario contar en el municipio con un sistema integral de formación y capacitación de los agentes de seguridad pública, que debe ser realizado por una escuela de policía municipal que cuente con personal e instalaciones idóneas, y en donde todos y cada uno de los miembros de la dependencia tenga las mismas oportunidades de participación y desarrollo, siempre y cuando cuenten con al menos educación secundaria. Cuando sea necesario contar con más elementos, aplicar la administración de recursos humanos en todas sus etapas, aunque no sea ejecutada de manera rígida y basada en su totalidad en la teoría, para garantizar el ingreso de personal más apto; situación que hace necesario contar con un grupo de individuos perfectamente preparado en conocimientos respecto de las necesidades de personal que tiene la organización. Asimismo, mejorar las condiciones de trabajo según lo permita el marco presupuestal asignado al municipio, así como aumentar su nivel de vida mediante el incremento de salarios y prestaciones, sin dejar de lado el otorgamiento de seguros de vida. Y**

por último, limpiar la imagen del policía corrupto e ineficiente que tiene la sociedad de estos, así como el reconocimiento y valoración de sus funciones, esfuerzos y logros durante su actividad.

- Como el cuerpo policiaco necesita de instrumentos y equipo para su actuación, es urgente que le sea otorgado mayor número de armamento, uniformes, aparatos de comunicación, vehículos, módulos de seguridad o casetas de vigilancia, lámparas, etc. Todo ello en la medida que las restricciones presupuestales que caracterizan al municipio se lo permitan.
- Es necesario fomentar la participación ciudadana en la prevención del delito y mejora de la seguridad pública, y ello solo se logrará si el Gobernador del Estado realmente pone en marcha el Programa de Policía de Barrio, ya que éste, si posee un punto positivo, es el del involucramiento de la sociedad en la solución de sus problemas; así también, realizar un programa de consulta ciudadana en todo el municipio y sus alrededores, que permita recoger opiniones y propuestas de la población para mejorar el servicio.
- Ya es hora de que las autoridades y la población misma, se preocupe por la existencia de planes o programas de mediano o largo plazo, en donde la dependencia encargada, de a conocer cuales son los retos, los objetivos y las acciones a desarrollar en la materia.

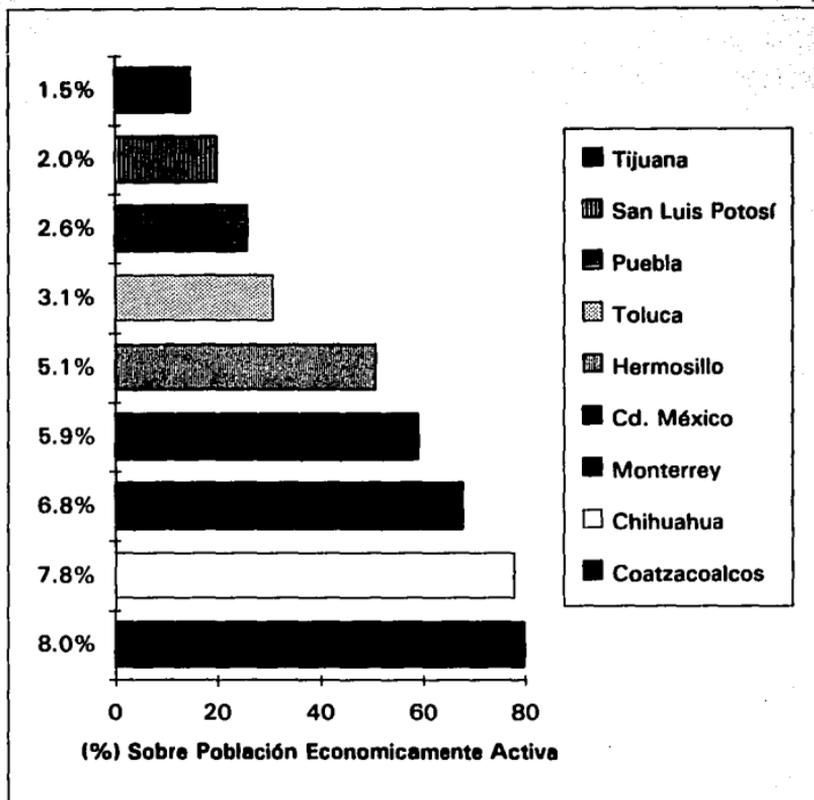
Estos son pues, los principales retos y arriesgadas soluciones que como estudiosos de la situación, nos atrevimos a plantear como la parte culminante de nuestro análisis bajo el enfoque de políticas públicas al problema de la inseguridad pública prevaleciente en el Municipio de Tenosique, Tabasco. Resultado de ello, una hipótesis sustentada o refutada y unos objetivos que a juicio del lector, fueron o no logrados con éxito y veracidad; ambos, no nos conllevan en ningún momento a cerrar la página de la seguridad, sino que por el contrario, nos obliga a seguir internandonos en ese gran escenario de análisis y reflexión que representa.

FALTA PAGINA

14.0.a la 14 2

A N E X O S

EL DESEMPLEO ABIERTO



GRAFICA N° 1
FUENTE: INEGI
ELABORADO POR: EL UNIVERSAL

MAPA DEL ESTADO DE TABASCO



ESTADO DE TABASCO

MAPA N° 1
FUENTE: TARJETA CENSAL
COMUNITARIA SSP 1993

CARACTERISTICAS GENERALES DEL MUNICIPIO DE
TENOSIQUE, TABASCO 1993

CARACTERISTICAS	VALORES
SUPERFICIE TERRITORIAL	2,100 KM².
DISTANCIA A LA CAPITAL DEL ESTADO	212 KMS.
NUMERO DE HABITANTES	49,677 HAB.
DENSIDAD DE POBLACION	23.7 HAB./KM².
NUMERO DE LOCALIDADES	89 LOC.

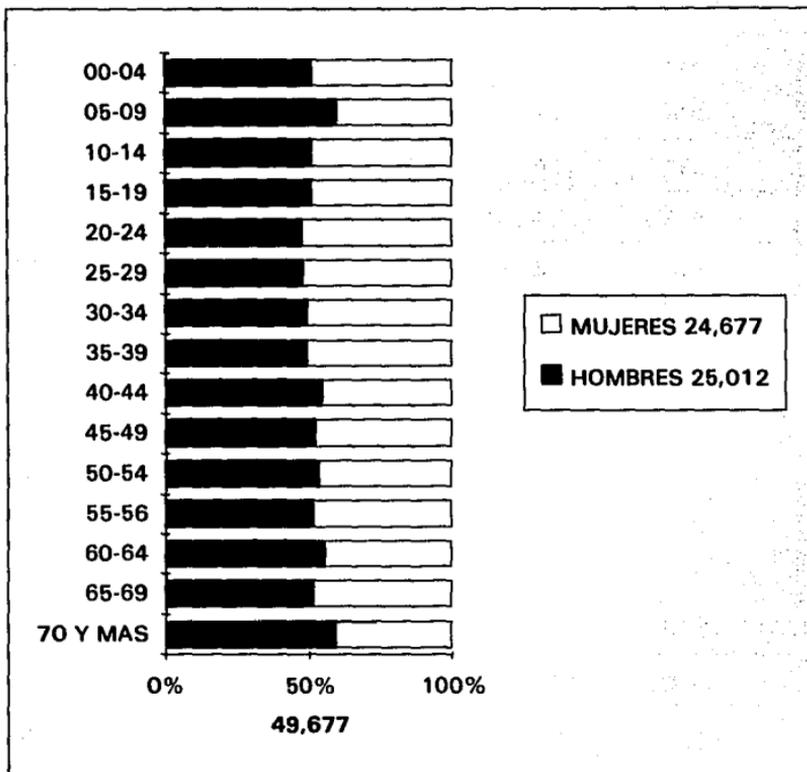
CUADRO N° 1
FUENTE: TARJETA CENSAL
COMUNITARIA SSP 1993

**LOCALIDADES SEGUN RANGO DE POBLACION DEL
MUNICIPIO DE TENOSIQUE, TABASCO 1993**

NUMERO DE HABITANTES	LOCALIDADES	PORCENTAJE
MENOS DE 100	18	20.2
100-499	60	67.4
500-999	9	10.2
1000-1999	1	1.1
2000-2499	—	—
2500-4999	—	—
5000 Y MAS	1	1.1
TOTAL	89	100.0

CUADRO N° 2
FUENTE: REGIONALIZACION OPERATIVA
DE LOS SERVICIOS DE SALUD PARA LA
POBLACION ABIERTA. S.S.P. 1993

POBLACION POR GRUPO DE EDAD Y SEXO DEL MUNICIPIO DE TENOSIQUE, TABASCO 1993



GRAFICA N°2
FUENTE: TARJETA CENSAL
COMUNITARIA SSP 1993

ESTRUCTURA POBLACIONAL POR GRUPO DE EDAD Y SEXO DEL MUNICIPIO DE TENOSIQUE, TABASCO 1993

HOMBRES		GRUPO DE EDAD		MUJERES	
NUM	.%			NUM	.%
659	2.6	70	Y MAS	460	1.9
266	1.1	65	69	252	1.0
489	2.0	60	64	402	1.6
529	2.1	55	59	502	2.0
696	2.8	50	54	618	2.5
838	3.4	45	49	779	3.2
1187	4.8	40	44	1006	4.2
1350	5.4	35	39	1416	5.7
1587	6.3	30	34	1654	6.7
1762	7.0	25	29	1955	7.9
2100	8.4	20	24	2346	9.5
2990	11.9	15	19	2947	11.9
3468	13.9	10	14	3400	13.8
3604	14.4	5	9	2492	14.2
3487	13.9	0	4	3436	13.9
25012	50.3	TOTAL		24665	49.7

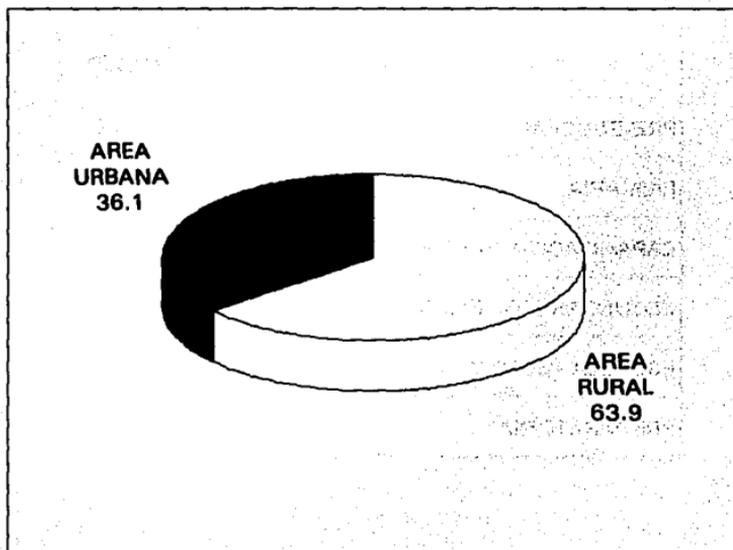
CUADRO N° 3
FUENTE: TARJETA CENSAL
COMUNITARIA SSP 1993

**RECURSOS EDUCATIVOS CON QUE CUENTA EL
MUNICIPIO DE TENOSIQUE, TABASCO 1993**

TIPO DE ESCUELA	NUMERO
PRE-ESCOLAR	72
PRIMARIA	99
CAPACITACION PARA EL TRABAJO	2
SECUNDARIA O TELE-SECUNDARIA	17
ESCUELA TECNICA	2
PREPARATORIA	2

CUADRO N° 4
FUENTE: TARJETA CENSAL
COMUNITARIA SSP 1993

**DISTRIBUCION DE LA POBLACION ANALFABETA EN EL
AREA URBANA Y AREA RURAL DEL MUNICIPIO DE
TENOSIQUE, TABASCO 1993**



GRAFICA N° 3
FUENTE: TARJETA CENSAL
COMUNITARIA SSP 1993

**POBLACION DE 12 AÑOS Y MAS. ECONOMICAMENTE
ACTIVA E INACTIVA EN EL MUNICIPIO DE
TENOSIQUE, TABASCO 1993**

POBLACION	NUMERO	PORCENTAJE
ECONOMICAMENTE ACTIVA	13871	41.9
ECONOMICAMENTE INACTIVA	19181	58.1
TOTAL	33052	100.0

CUADRO N° 5
FUENTE: TARJETA CENSAL
COMUNITARIA SSP 1993

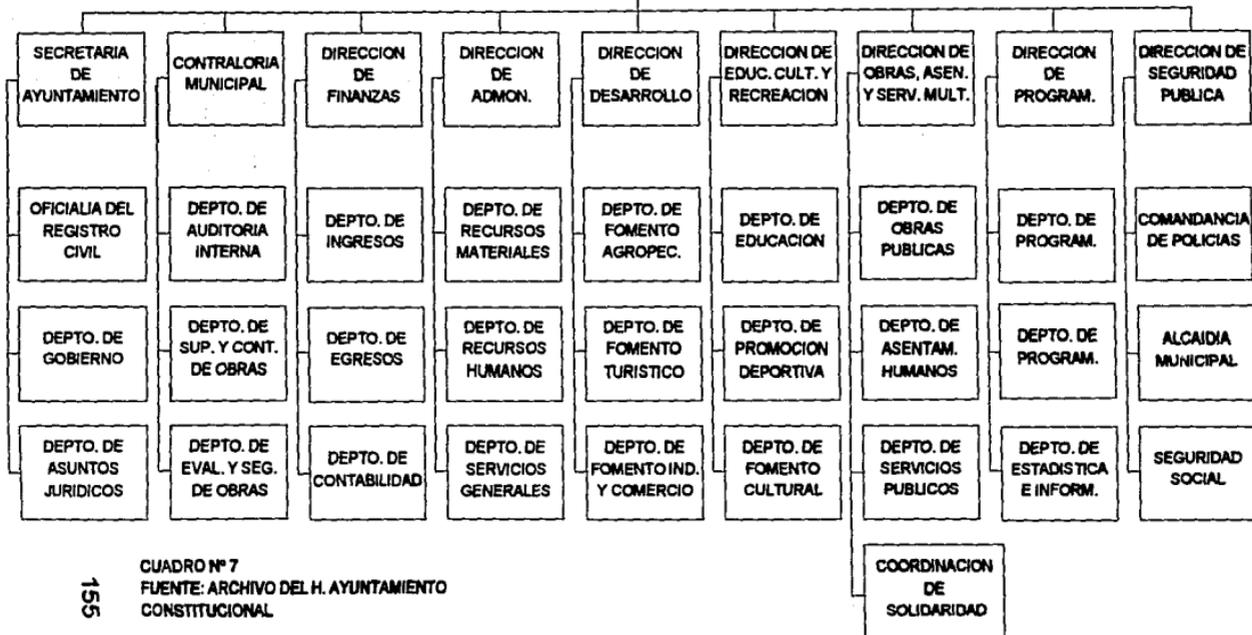
**POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA SEGUN RAMA DE
ACTIVIDAD EN EL MUNICIPIO DE TENOSIQUE,
TABASCO 1993**

TIPO DE OCUPACION	NUMERO	PORCENTAJE
AGRICULTURA	5345	38.5
GANADERIA	401	2.9
CAZA Y PESCA	73	0.5
ARTESANIAS	103	0.7
COMERCIO	1203	8.7
PROFESIONISTA	857	6.2
OBRERO	1584	11.5
EMPLEADO	4305	31.0
TOTAL	13871	100.0

CUADRO N° 6
FUENTE: TARJETA CENSAL
COMUNITARIA SSP 1993

ORGANIGRAMA DEL H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE TENOSIQUE TABASCO

PRESIDENCIA MUNICIPAL



CUADRO N° 7
FUENTE: ARCHIVO DEL H. AYUNTAMIENTO
CONSTITUCIONAL

ENTREVISTA AL PERSONAL DIRECTIVO

- 1.- ¿Cuáles son las funciones que lleva a cabo?
- 2.- ¿Qué grado de escolaridad posee?
- 3.- ¿De qué manera se encuentra organizada la dependencia? (puestos existentes)
- 4.- ¿Cuales es el número de personas que participan en la guarda de la seguridad pública?, ¿son suficientes para solventar la problemática municipal? ¿por qué?
- 5.- ¿Actualmente se estan implementando planes o programas de seguridad pública? ¿por qué? (si la respuesta anterior es afirmativa conteste las preguntas 6, 7 y 8 y si no, pase a las siguientes).
- 6.- ¿El plan o programa ejecutado tuvo como punto de referencia planes y programas aplicados en trienios pasados? ¿por qué?
- 7.- ¿Cuáles son los objetivos y alcances del programa o plan?
- 8.- ¿Considera que está dando resultados su implementación? ¿por qué?
- 9.- ¿Es necesario y urgente la elaboración e implementación de planes y programas de seguridad pública municipal? ¿por qué?
- 10.- ¿Se le imparte cursos de capacitación al personal?, ¿de qué tipo?
- 11.- ¿La capacitación es aplicada a todo el personal sin excepción alguna?
- 12.- ¿Qué personal es el encargado de llevar a efecto los cursos?
- 13.- ¿La capacitación ha sido benéfica o perjudicial para el funcionamiento de la dependencia? ¿por qué?

14.- ¿Considera necesario que el personal interesado en pertenecer al cuerpo policiaco debe estudiar la carrera de policía? ¿por qué?

15.- ¿Qué entiende por seguridad pública?

16.- ¿Qué relación tiene esta dependencia con otros cuerpos que brindan seguridad pública en el municipio?

17.- ¿Cuál es el principal problema de inseguridad que existe en el municipio?

18.- Haga mención de cuando menos cinco carencias en el servicio, que perciba en el grupo que tiene a su cargo.

ENTREVISTA AL PERSONAL ADMINISTRATIVO Y OPERATIVO

- 1.- ¿Cuál es el cargo que desempeña dentro de la Dirección de Seguridad Pública Municipal?
- 2.- ¿Qué función lleva a cabo?
- 3.- ¿Cuál es el grado de escolaridad con que cuenta?
- 4.- ¿Considera necesario tener un mayor grado de escolaridad del que posee actualmente? ¿por qué?
- 5.- ¿Cuando ingresó por primera vez a formar parte de esta dependencia, se le informó acerca de sus derechos y obligaciones?, ¿la información percibida fue verbal o escrita?
- 6.- ¿Como elemento de la guarda de seguridad pública del municipio, ha recibido alguna vez cursos de capacitación? (si la respuesta es afirmativa, conteste las preguntas 5,6, 7 y 8, sino, continúe con las restantes)
- 7.- ¿Cada cuánto tiempo son impartidos dichos cursos?
- 8.- ¿Qué personal es el encargado de llevar a cabo la capacitación?
- 9.- ¿Sobre que aspectos giran los cursos específicamente?
- 10.- Considera que la capacitación obtenida es de gran ayuda para un mejor desempeño de sus funciones? ¿por qué?
- 11.- ¿Legustaría que se llevaran a cabo cursos de adiestramiento y capacitación en la dependencia? ¿por qué?
- 12.- ¿Qué entiende por seguridad pública?
- 13.- ¿Quién brinda la seguridad pública en el municipio?

- 14.- ¿Qué relación tienen con otros cuerpos que brindan seguridad pública?**
- 15.- Enuncie cinco carencias que posee el grupo policiaco a la hora de prestar sus servicios**
- 16.- ¿Cuál es el principal problema de inseguridad que existe en el municipio de Tenosique, Tabasco?.**

BIBLIOGRAFIA

Acosta Romero, Miguel; Teoría General del Derecho Administrativo; Edit. Porrúa, México 1989.

B. Werther, William; Administración de Personal y Recursos Humanos; Edit. Mac Graw-Hill, México 1988.

Castelazo, José R; Apuntes Sobre Teoría de la Administración Pública; Edit. S.C., México 1977.

García del Castillo, Rodolfo; Análisis del Municipio Mexicano: Diagnóstico y Perspectiva, Tomo I; Edit. Fondo de Cultura Económica, México 1994.

Herbert, Wortzel; Administración de Personal: Técnicas y Prácticas; Edit. E.M.A.N., México 1959

Hernández Puente, Adrian; Administración y Desarrollo de Personal Público; Edit. Instituto Nacional de Administración Pública, México 1980.

Idalberto, Chiavenato; Administración de Recursos Humanos; Edit. Mc Graw-Hill, México 1983.

Instituto Nacional de Administración Pública, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos; Manual de Servicios Públicos Municipales; Edit. INAP, BANOBRAS, México 1987.

Instituto Nacional de Administración Pública, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos; Manual de Administración de Personal Municipal; Edit. INAP, BANOBRAS, México 1987.

Instituto Nacional de Administración Pública; La Administración de los Servicios Públicos Municipales, Guía Técnica No. 9; Edit. Instituto Nacional de Administración Pública; México 1987.

Instituto Nacional de Administración Pública; La Seguridad Pública Municipal, Guía Técnica 24; Edit. Centro de Estudios de Administración Municipal, México 1988.

Instituto Nacional de Administración Pública; La Capacitación del Personal Municipal, Guía Técnica 25; Edit. Centro de Estudios de Administración Municipal, México 1988.

Jiménez Castro, Wilburg; Administración para el Desarrollo Integral; Edit. Fondo de Cultura Económica, México 1971.

Mejía Lira, José; Administración Estatal y Municipal; Edit. Centro de Investigación y Docencia Económicas, México 1991.

Meny, Ives y Thoenig, Jean-Claude; Las Políticas Públicas, Versión Española a Cargo de Francisco Morata; Edit. Ariel Ciencia Política, Barcelona 1992.

Monroy Enriquez, Agustín; Selección y Capacitación de Personal; Edit. D.A.C., México 1989.

Pichardo Pagasa, Ignacio; Introducción a la Administración Pública de México, Tomo I; Edit. Instituto Nacional de Administración Pública, México 1982.

Serra Rojas, Andrés; Derecho Administrativo; Edit. Porrúa, México 1988.

Subirat, Joan; Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración; Edit. Instituto Nacional de Administración Pública, México 1989.

HEMEROGRAFIA

Aguilar Villanueva, Luis; "Política Pública y Gobierno del Estado", en La Revista del Colegio Año II, No 4; México, Octubre de 1990; pp. 233-255.

Diario matutino El Financiero, Año XIV, Nos. 3597- 3684, Febrero, Marzo y Abril, México 1995.

Diario Matutino Excelsior, el Periódico de la Vida Nacional, Año LXXIX, Nos. 28,384-28,413, Abril, México 1995.

Diario Matutino El Universal. El Gran Diario de México, Año LXXIX, Nos. 28,307-28335, Abril, México 1995.

Diario Matutino Reforma Corazón de Mexico, Año II, Nos. 424-512, Febrero, Marzo y Abril, México 1995.

Díaz Vazquez, Martín de Jesús; "La Política Pública en el Ambito de la Administración de México", en Revista Paradigma No 0; ENEP ACATLAN, Septiembre de 1994.

Díaz Vazquez, Martín de Jesús; "Perspectivas de Políticas Públicas", en Revista Paradigma No 1; ENEP ACATLAN, Febrero de 1995.

Guerrero Orozco, Omar; "Políticas Públicas para la Reforma del Estado Moderno", en Colección Política y Administración Tomo II; Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Marzo 1992; pp. 43-59.

Severo Giannini, Massimo; "La Administración Pública como Instrumento de Modificaciones Sociales: Origen de la Tesis", en Revista Mexicana de Ciencia Política y Sociales No 92; UNAM 1978; pp. 57-69.

PUBLICACIONES OFICIALES

Gobierno del Estado de Tabasco; Poder Ejecutivo; Edit. G.E.T., México 1994.

Poder Ejecutivo Federal; Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994; México 1989.

Presidencia de la República; Glosario de Términos Administrativos; Centro Editorial y de Redacción de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, México 1982.

Presidencia Municipal de Tenosique, Tabasco; Monografía del Municipio de Tenosique, Tabasco; Edit. P.M.T., México 1987.

Secretaría de Gobernación; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Edit. Trillas, México 1994.

Secretaría de Gobernación; Cuadernos de Renovación Nacional: Justicia y Seguridad; Edit. Fondo de Cultura Económica, México 1988.

Secretaría de Gobernación; Gobierno y Administración Municipal en México; Edit. Centro Nacional de Desarrollo Municipal, México 1993.

Secretaría de Gobernación y Gobierno del Estado de Tabasco; Los Municipios de Tabasco, Colección: Enciclopedia de los Municipios de México, México 1987.

Secretaría de Programación Presupuesto; "Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994"; Diario Oficial de la Federación, Tomo CDXXVIII, Segunda Sección, No. 23, Miércoles 31 de Mayo de 1989; México 1989.

Servicio de Salud Pública; Tarjeta Censal Comunitaria 1994; Edit. Centro de Salud Municipal, Tenosique, Tabasco México 1994.

LEGISLACION

Gobierno del Estado de Tabasco; Ley Orgánica Municipal; Edit. G.E.T., México 1986.

Gobierno del Estado de Tabasco; Ley General de Seguridad Pública y Tránsito del Estado de Tabasco; Edit. G.E.T., México 1984.

Presidencia Municipal de Tenosique, Tabasco; Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Tenosique; Edit. P.M.T., México 1991.

OTRAS FUENTES

Cuestionarios aplicados al personal directivo, administrativo y operativo, que conforman la Dirección de Seguridad Pública del Municipio de Tenosique, Tabasco; México, Febrero de 1995.

Kourchenco, Leonardo; "Inseguridad Pública y Narcotráfico"; en Contrapunto, Invitados: Miguel Sarre; Marie Claire Acosta, Luis Salaz, Sergio Aguayo y Héctor Cuadra; México, Abril de 1995.

Velasco, Verónica; "Inseguridad Pública"; en Expediente 13/22:30. Cámara y Delito, Invitados: Luis Nieto, Coordinador de la Comisión de Seguridad Pública y Justicia de la Funación Cambio Siglo XXI; Sergio Aguayo, Especialista en Seguridad; Luis de la Barrera, Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; México, Marzo de 1995.