



INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL

ESCUELA SUPERIOR DE COMERCIO Y ADMINISTRACIÓN
UNIDAD SANTO TOMÁS

SECCIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO E INVESTIGACIÓN

**“EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE SEGURIDAD COMO
ELEMENTO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA GOBERNABILIDAD;
EL MUNICIPIO DE TULTITLÁN DE MARIANO ESCOBEDO, ESTADO DE
MÉXICO: PERIODO 2012-2015”**

TESIS
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

MAESTRO EN CIENCIAS
CON ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA:
MOISÉS SÁNCHEZ RAMÍREZ

DIRECTORES DE TESIS
DR J. JESÚS CEJA PIZANO M.en C. CARLO UGALDE LEÓN



CIUDAD DE MÉXICO. JUNIO 2017



INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL SECRETARÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO

ACTA DE REVISIÓN DE TESIS

En la Ciudad de MÉXICO siendo las 12:30 horas del día 25 del mes de MAYO del 2017 se reunieron los miembros de la Comisión Revisora de Tesis, designada por el Colegio de Profesores de Estudios de Posgrado e Investigación de LA E. S. C. A.

para examinar la tesis titulada:
“EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE SEGURIDAD COMO ELEMENTO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA GOBERNABILIDAD; EL MUNICIPIO DE TULTILÁN DE MARIANO ESCOBEDO, ESTADO DE MÉXICO: PERIODO 2012 - 2015”

Presentada por el alumno:

SÁNCHEZ
Apellido paterno

RAMÍREZ
Apellido materno

MOISÉS
Nombre(s)

Con registro:

B	1	3	0	9	6	0
---	---	---	---	---	---	---

aspirante de:

MAESTRÍA EN CIENCIAS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Después de intercambiar opiniones los miembros de la Comisión manifestaron **APROBAR LA TESIS**, en virtud de que satisface los requisitos señalados por las disposiciones reglamentarias vigentes.

LA COMISIÓN REVISORA

Directores de tesis

DR. J. JESÚS OEJA PIZANO

M. EN.C. CARLOS UGALDE LEÓN

DR. JOSÉ LUIS FLORES GALAVIZ

DRA. ALMA DELIA TORRES RIVERA

M. EN.C. MARTÍN JESÚS MILLÁN MANJARREZ

PRESIDENTE DEL COLEGIO DE PROFESORES

DRA. SUSANA ASELE GARDUÑO ROMÁN



INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL
E.S.C.A. SECRETARÍA DE
INVESTIGACIÓN Y POSGRADO
COMISIÓN DE ESTUDIOS DE
POSGRADO E INVESTIGACIÓN



INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL

SECRETARÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO

CARTA CESIÓN DE DERECHOS

En la Ciudad de México, el día 19 del mes junio del año 2017, el que suscribe Lic. Moisés Sánchez Ramírez alumno del Programa de Maestría en Ciencias en Administración Pública, con número de registro B130960, adscrito a la Escuela Superior de Comercio y Administración, Unidad Santo Tomás, del Instituto Politécnico Nacional, manifiesto ser el autor intelectual del presente trabajo de Tesis bajo la dirección del Dr. J. Jesús Ceja Pizano y el M.en.C Carlos Ugalde León, y cedo los derechos del trabajo titulado "Evaluación de la Política Pública sobre Seguridad como Elemento para el Fortalecimiento de la Gobernabilidad; El Municipio de Tultitlán de Mariano Escobedo, Estado de México: Periodo 2012-2015", al Instituto Politécnico Nacional para su difusión, con fines académicos y de investigación.

Los usuarios de la información no deben reproducir el contenido textual, gráficas o datos del trabajo sin el permiso expreso del autor y/o directores del trabajo, este puede ser obtenido escribiendo a la siguiente dirección: m7_72@hotmail.com. Si el permiso se otorga, el usuario deberá dar agradecimiento correspondiente y citar fuente del mismo.

Lic. Moisés Sánchez Ramírez

Agradecimientos

A la vida

Por brindarme la oportunidad de crecer, de mantenerme firme y convencido de ser una persona honorable y conducirme con rectitud, fraterno siempre.

A mí amada familia

A mi mamá, Mariana, y a mi papá, Ángel (†), quienes me dieron vida, por estar siempre presentes y ofrecerme amor y cariño; a mis hermanos y hermanas, a Uzziel, Isaac y Roberto, por ser ellos mi inspiración; especialmente a mi hermana Laura, quien siempre ha estado conmigo apoyándose incondicionalmente y a mi hermano Saúl. ¡Gracias, hermano!

A Ale Martínez

Gracias Ale, por apoyarme, acompañarme en todo este proceso, por guiarme y orientarme, por darme tranquilidad, por tu ayuda constante e incondicional, por escucharme siempre.

Prof. Odilón Castro Sánchez (†)

A mi entrañable amigo, consejero, guía en la vida y en la política. Gracias por siempre andar juntos, ayudando a quienes más lo necesitan, a servir, a ser intachables y libres pensadores.

Al Dr. J. Jesús Ceja Pizano

Gracias, Dr. Ceja, por guiarme en este camino de conocimiento, de ciencia, por aportar experiencia a la investigación, por su honorabilidad, calidad humana, por ser atento y por su amistad inquebrantable.

Al M. en C. Carlos Ugalde León

Por su aportación puntual en la presente investigación, su apoyo y orientación.

Al Instituto Politécnico Nacional

Mi *Alma Mater*, que me ha formado en la Licenciatura en Economía y en la Maestría en Administración Pública. Por la oportunidad de pertenecer a tan prestigiada institución a la cual le guardo enorme respeto y cariño.

ÍNDICE

Resumen

Abstract

Glosario

Relación de tablas

Relación de Gráficas

Introducción.....1

CAPÍTULO 1. CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS 4

1.1 Planteamiento del problema..... 5

1.1.1 La idea.....5

1.1.2 Observación empírica..... 6

1.1.3 Problemática.....7

1.2 Objetivo general.....9

1.2.1 Objetivos específicos.....9

1.3 Preguntas de investigación.....9

1.4 Justificación.....10

1.5 Hipótesis de trabajo.....12

1.6 Variables de la investigación.....12

1.7 Tipo de investigación.....13

1.7.1 Descriptiva.....14

1.7.2 Explicativa..... 14

1.7.3 Analógica-deductiva..... 14

1.8 Diseño de la investigación.....	14
1.8.1 Marco temporal.....	15
1.8.2 Marco geográfico.....	15
1.8.3 Método de la investigación.....	16
1.9 Línea de investigación.....	16
1.10 Matriz de congruencia.....	16

CAPÍTULO 2. MARCO CONTEXTUAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD, ALGUNAS EXPERIENCIAS INTERNACIONALES Y EN MÉXICO
.....18

2.1 La Política Pública de Seguridad en los Ámbitos Internacional y en México.....	19
2.1.1 La Política de Seguridad y la Gobernabilidad en Francia.....	22
2.1.2 Causas y Consecuencias de la Inseguridad en Francia.....	32
2.1.3 La Gobernabilidad en Francia.....	33
2.2 La Política Pública de Seguridad en España y la Gobernabilidad.....	34
2.2.1 La Política de Seguridad en España.....	35
2.2.2 Causas y Consecuencias de la Inseguridad en España.....	39
2.2.3 La Gobernabilidad en España.....	40
2.3 La Política Pública de Seguridad en Alemania y la Gobernabilidad.....	44
2.3.1 La Política Pública de Seguridad en Alemania.....	45
2.3.2 Causas y Consecuencias de la Inseguridad en Alemania.....	46
2.3.3 La Gobernabilidad en Alemania.....	47
2.4 La Política Pública de Seguridad en Argentina y la Gobernabilidad.....	48
2.4.1 La Política Pública de Seguridad en Argentina.....	49

2.4.2 Causas y Consecuencias de la Inseguridad en Argentina.....	54
2.4.3 La Gobernabilidad en Argentina.....	57
2.5 La Política Pública de Seguridad en México y la Gobernabilidad.....	58
2.5.1 La Política de Seguridad en México.....	59
2.5.2 Causas y Consecuencias de la Inseguridad en México.....	62
2.5.3 La Gobernabilidad en México.....	66
2.6 Política de Seguridad y la Gobernabilidad en el Estado de Mexico.....	69
2.6.1 Política Pública de Seguridad en el Estado de México.....	70
2.6.1.1 Prevención del Delito.....	72
2.6.1.2 Combate a las Causas del Delito.....	72
2.6.1.3 Disuasión del Delito.....	74
2.6.2 La Gobernabilidad en el Estado de México.....	77
2.7 El Municipio en México.....	79
2.7.1 Antecedentes Históricos del Municipio en México.....	80
2.7.2 Políticas Públicas y la Gobernabilidad Municipal.....	84
2.7.3 Políticas Públicas en el Municipio de Tultitlán de Mariano Escobedo.....	85
2.7.3.1 Políticas Públicas en el Municipio de Tultitlán.....	85
2.7.3.2 La Gobernabilidad en el Municipio de Tultitlán.....	87
2.8 Población, Actividades Económicas, Empleo y Seguridad en el Municipio de Tultitlán de Mariano Escobedo.....	90
2.8.1 Población.....	90
2.8.2 Población por Edad.....	94
2.8.3 Actividades Económicas.....	94
2.8.4 Empleo.....	95

2.8.5 Seguridad.....	98
----------------------	----

CAPÍTULO 3. MARCO TEÓRICO DE LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE SEGURIDAD Y SU IMPORTANCIA EN EL FORTALECIMIENTO DE LA GOBERNABILIDAD.....101

3.1 Antecedentes Históricos de las Políticas Públicas.....	102
--	-----

3.2 Fundamentación Teórica sobre las Políticas Públicas.....	103
--	-----

3.3 Análisis del Concepto de Políticas Públicas y su Relación con la Teoría de la Administración.....	105
---	-----

3.4 El Enfoque de las Políticas por Etapas como Marco Metodológico.....	106
---	-----

3.5 Componentes de la Gobernabilidad.....	111
---	-----

3.5.1 Gobernabilidad y Eficacia: la Tradición de la “Razón del Estado”.....	111
---	-----

3.5.2 Gobernabilidad y Legitimidad: la Tradición del “Buen Gobierno”.....	112
---	-----

3.5.3 Gobernabilidad y Estabilidad.....	113
---	-----

3.5.4 La Gobernabilidad en la Teoría Política Latinoamericana.....	115
--	-----

3.6 Ingovernabilidad.....	118
---------------------------	-----

3.7 Políticas Públicas sobre Seguridad.....	119
---	-----

3.8 Definición y Enfoques de Políticas Públicas sobre Seguridad.....	123
--	-----

3.8.1 Lo Público.....	127
-----------------------	-----

3.8.2 Enfoques para el Análisis de Políticas Públicas.....	131
--	-----

3.9 La Gobernabilidad.....	137
----------------------------	-----

3.9.1 La Gobernabilidad como Asunto Público.....	139
--	-----

3.9.2 Gobernabilidad y Políticas Públicas Específicas.....	141
--	-----

3.9.3 Gobernabilidad y Seguridad.....	143
---------------------------------------	-----

3.9.4 Seguridad Nacional.....	149
3.9.5 Seguridad Pública.....	153
3.9.6 Seguridad Humana.....	155
3.9.7 Seguridad Democrática.....	156
3.9.8 Seguridad Interior.....	159

CAPÍTULO 4. DIAGNÓSTICO SITUACIONAL UTILIZANDO TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN DOCUMENTAL.....166

4.1 La Seguridad Pública: Contexto Nacional y Estatal y su Relación con el Municipio de Tultitlán de Mariano Escobedo.....	167
4.2 Análisis Situacional del Municipio de Tultitlán de Mariano Escobedo: Período Comprendido 2012-2015.....	170
4.2.1 Homicidio Doloso.....	183
4.2.2 Secuestro.....	183
4.2.3 Extorsión.....	184
4.2.4 Robo a Vehículo.....	184
4.2.5 Robo a Casa.....	185
4.2.6 Robo a Negocio.....	186
4.2.7 Lesiones.....	186
4.2.8 Violación.....	187

CAPÍTULO 5. PROPUESTA DE UNA POLÍTICA PÚBLICA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA GOBERNABILIDAD189

5.1 Conceptualización y Antecedentes de los Enfoques de Gestión en Seguridad Pública.....	190
---	-----

5.2 Indicadores que reflejan el Desempeño Institucional en Materia de Seguridad Pública.....	191
5.3 La Elaboración y Desarrollo de las Políticas de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia para el Fortalecimiento de la Gobernabilidad.....	193
5.4 Factores de Riesgo Asociados a la Violencia y La Delincuencia.....	193
5.5. Acciones destinadas a atacar las causas Sociales Estructurales de la Violencia y la Delincuencia.....	194
5.5.1 Proceso de Prevención.....	194
5.5.2 Reinserción Social.....	195
5.5.3 Seguridad Ciudadana.....	195
5.5.4 Seguridad Pública.....	195
5.5.5 Tejido Social.....	196
5.5.6 Transversalidad.....	196
5.5.7 Urbanismo Social.....	196
5.5.8 Víctima.....	196
5.5.9 Victimización.....	197
5.5.10 Violencia.....	197
5.5.11 Violencia contra la Mujer.....	198
5.5.12 Violencia de Género.....	198
5.5.13 Violencia Familiar.....	198
5.5.14 Violencia Escolar.....	199
5.5.15 Violencia Femicida.....	199
5.5.16 Violencia Urbana.....	200
5.6 Propuesta de Gestión de Política Estratégica de Seguridad Pública.....	200

Conclusión.....	220
Recomendaciones.....	225
Sugerencias para Trabajos Futuros.....	226
Bibliografía.....	227
Referencias Electrónicas.....	230
Documentos Oficiales.....	230

Resumen

El presente trabajo de tesis titulado “Evaluación de la Política Pública sobre Seguridad como Elemento para el Fortalecimiento de la Gobernabilidad; caso Municipio de Tultitlán de Mariano Escobedo, Estado de México: periodo 2012-2015”, se integró apoyándose en el método científico, utilizando la observación y el comportamiento de las variables que conforman la problemática.

El objetivo de esta investigación es Evaluar la Política Pública sobre Seguridad para coadyuvar en el logro del fortalecimiento de la gobernabilidad y favorecer el orden y la paz social de la ciudadanía.

Con la aportación del presente trabajo de investigación se permitirá fortalecer la gobernabilidad en el Municipio de Tultitlán de Mariano Escobedo, así como reducir los índices de inseguridad, elevando los niveles de calidad, eficiencia y eficacia en la administración pública municipal, que permitan ubicar al gobierno local como el que mejor desempeño mostrará y fortalecer la gobernabilidad.

De acuerdo a las características del trabajo de investigación, en el desarrollo del mismo, los tipos de investigación utilizados fueron los siguientes: investigación descriptiva, explicativa y analógica-deductiva, llevando a cabo un análisis minucioso de las variables de investigación. Lo que nos permitió dirigir de manera correcta la organización y estructuración del trabajo de investigación. Con los resultados obtenidos se validó la hipótesis de trabajo dentro de este estudio, se identificaron dos diferentes variables cualitativas, las cuales fueron el resultado de la identificación plena de la causa y del efecto, que permanecen en la problemática y que se someten a observación y la evaluación. Las variables identificadas fueron: Fortalecimiento de la Gobernabilidad en el Municipio de Tultitlán de Mariano Escobedo como variable dependiente y como variable independiente Evaluación de la Política Pública sobre seguridad.

Lo anterior permite definir, estudiar y estructurar con toda libertad los elementos que intervienen en los distintos problemas que, se considera, tienen posibles soluciones. Nos propusimos observar, con mucha atención este proceso para construir y aplicar, en su caso, la evaluación de la política pública como propuesta para fortalecer la gobernabilidad en el municipio de Tultitlán de Mariano Escobedo, Estado de México.

Abstrac

The present thesis work entitled "Evaluation of Public Policy on Security as an element in the strengthening of governance; case municipality of Tultitlan, State of Mexico: 2012-2015", based on the scientific method, using observation and the behavior of the variables that make up the problem.

The objective of this research is to evaluate the Public Policy on Security to assist in the achievement of the strengthening of governance and promote the social order and peace of the citizenry.

With the contribution of this research work will strengthen the governance in the Commune of Tultitlan, as well as reduce the rates of insecurity, raising the levels of quality, efficiency and effectiveness in the public municipal administration, that allow to locate the local government as the best performance will show and strengthen governance.

According to the characteristics of the research work, in the development of the same, the types of research used were the following: descriptive research, explanatory notes and analog-deductive, carrying out a thorough analysis of the research variables. Which allowed us to lead the right way the organization and structuring of research work. With the results obtained are valid working hypothesis in this study, we identified two different qualitative variables, which were the result of the full identification of the cause and effect, which remain in the problematic and that are subject to monitoring and evaluation. The variables identified were: Strengthening Governance in the Commune of Tultitlan as the dependent variable and independent variable evaluation of public policy on security.

This allows you to define, study and structure with all freedom to the elements that are involved in the various problems, is considered to have possible solutions. We observe, with much attention this process to build and implement, in its case, the

evaluation of public policy as a proposal to strengthen governance in the commune of Tultitlan, State of Mexico.

Glosario

Actividad: Es el conjunto de tareas necesarias para mantener, de forma permanente y continua, la operatividad de la acción de gobierno. Representa la producción de los bienes y servicios que la Entidad lleva a cabo de acuerdo a sus funciones y atribuciones dentro de los procesos y tecnologías acostumbrados.

Administración Pública Municipal: Actividad del gobierno municipal regulada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en particular, el artículo 115, la Constitución estatal, leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas, encaminada a planear, ejecutar y controlar las acciones e inversiones destinadas al desarrollo de la comunidad municipal de acuerdo con las estrategias y objetivos de desarrollo integral del estado y del país en su conjunto.

Autoridad Municipal: Integrante del ayuntamiento elegido mediante sufragio directo; es decir, las autoridades son representantes populares responsables del gobierno de la localidad. No hay que confundir a la autoridad con el funcionario municipal, pues a este último no lo elige el pueblo sino que recibe su nombramiento del ayuntamiento, en forma directa o a través del presidente municipal, con el propósito de que realice tareas propias de la administración municipal. Las autoridades municipales son el presidente municipal, el síndico y el regidor, en tanto que los funcionarios municipales son tesorero, secretario, director de obras y servicios, y oficial mayor.

Ayuntamiento: Órgano colegiado y deliberante que asume la representación del municipio. Está integrado por el presidente municipal, el o los síndicos y los regidores, electos por votación popular. La reunión de los ediles constituye el ayuntamiento. Las facultades y obligaciones del ayuntamiento son:

- Formular normas y reglamentos para prestar servicios públicos municipales y aquellos que garanticen la tranquilidad y seguridad de las personas y sus bienes:
- Formular la iniciativa de la Ley de Ingresos, remitiéndola a la legislatura del estado para su aprobación:
- Enviar a la legislatura del estado, para su autorización, los proyectos para contratación de préstamos que afecten los ingresos de administraciones municipales posteriores;
- Nombrar al secretario, tesorero y jefe de departamento y removerlos con justa causa;
- Crear los órganos necesarios para planear, proyectar, construir, conservar, poner en operación y administrar la prestación de servicios públicos municipales:
- Impartir justicia a través del juez menor municipal, en caso de faltas a los reglamentos que rijan el municipio;
- Participar en la elaboración, aprobación, difusión y ejecución del plan municipal de desarrollo urbano:
- Llevar el control del registro civil de la población del municipio:
- Establecer actividades que satisfagan las necesidades públicas o de interés social. Los ayuntamientos se renuevan cada tres años en su totalidad, según lo establecido en las Constituciones estatales y las leyes orgánicas

Burocracia: Cuerpo profesional de funcionarios y empleados organizados en una pirámide jerárquica, que opera bajo normas, reglas y procedimientos impersonales y uniformes y trabaja para el Estado.

Diagnóstico político-económico municipal: Descripción y evaluación de la realidad económica, política y social del municipio, para conocer cuantitativa y cualitativamente la situación existente y sus tendencias, detectando los problemas tanto de carácter estructural como coyuntural, con el objetivo de darles solución dentro del largo, mediano y corto plazos.

Estabilidad: es la cualidad de una situación que se mantiene en el tiempo con alguna regularidad, más allá de su dinamismo o estatismo.

Estrategia: Conjunto de directrices y orientaciones para la consecución de objetivos de largo, mediano y corto plazos a nivel global, sectorial, institucional y regional. Resulta del proceso de definición de la política de desarrollo económico y social.

Fortalecimiento Municipal: Conjunto de acciones que los gobiernos federal y estatal promueven para apoyar a los municipios con el fin de que cuenten con una capacidad suficiente para el desempeño de las facultades y atribuciones que la Constitución General de la República y las respectivas Constituciones de los estados les confieren.

Gobernabilidad: Proceso por el cual diversos grupos integrantes de una sociedad ejercen el poder y la autoridad, de modo que al hacerlo, llevan a cabo políticas y toman decisiones relativas tanto a la vida pública como al desarrollo económico y social.

Gobernanza: es el arte o modo de gobernar que tiene como propósito la consecución del desarrollo económico, social e institucional duradero, instando al sano equilibrio entre el estado, la sociedad civil y la economía de mercado.

Gobierno: al organismo que, según reconoce la Constitución, asume las responsabilidades del poder ejecutivo y concentra el poder político para conducir a una determinada sociedad. Generalmente, está integrado por un Presidente o Primer Ministro y una cierta cantidad de Ministros, Secretarios y otros funcionarios.

Gobierno Municipal: Conducción política y administrativa del quehacer municipal a través del ayuntamiento, el cual se encarga de administrar el municipio y su hacienda, investido de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios: Instrumento jurídico en el cual la legislatura local consigna la reglamentación del título cuarto de la Constitución General de la República y el correspondiente a la Constitución del estado. Integra las disposiciones vigentes en cada entidad federativa y sus municipios relacionadas con las personas que Son sujetos de responsabilidades en el servicio público, sus obligaciones y responsabilidades como tales y las sanciones aplicables en caso de incurrir en responsabilidad.

Ley Estatal de Seguridad Pública: Instrumento jurídico que consigna las normas, procedimientos y competencias que deben ser respetadas por el gobierno del estado y los ayuntamientos para la prestación del servicio de seguridad pública. Establece las normas, procedimientos y mecanismos para la concurrencia de ambos niveles de gobierno, así como para su acción coordinada en los asuntos que requieran para la eficiente prestación del servicio. Consigna las normas y principios que regulan la organización y operación de los cuerpos de seguridad municipal, atribuciones y ámbitos de competencia, tanto en la persecución de los delitos como en la prevención de los mismos

Ley Orgánica Municipal: Instrumento jurídico fundamental para la vida municipal. En él, la legislatura local consigna la forma de gobierno que adopta para su régimen interior la entidad, así como las bases de la división territorial y de la organización política y administrativa del estado a partir del municipio libre. Establece, asimismo, las disposiciones reglamentarias del artículo 115 de la Constitución General de la República y de la Constitución de cada estado que tienen relación con el municipio.

Municipio: Es una entidad administrativa que puede agrupar una sola localidad o varias y que puede hacer referencia a una ciudad, un pueblo o una aldea. El municipio está compuesto por un territorio claramente definido por un término municipal de límites fijados (aunque a veces no es continuo territorialmente, pudiendo extenderse fuera de sus límites con exclaves y presentando enclaves de otros municipios) y la población que lo habita regulada jurídicamente por instrumentos estadísticos como el padrón municipal y mecanismos que otorgan derechos, como el *avecindamiento* o *vecindad legal*, que sólo considera vecino al habitante que cumple determinadas características —origen o antigüedad— y no al mero residente.

Participación Social: Actividad organizada, racional y consciente de las personas que integran comunidades con el propósito de satisfacer necesidades o alcanzar objetivos comunes para lograr su propio desarrollo y mejorar sus condiciones de vida.

Población: La población es el número de personas que habitan en un lugar, país o región determinados, en un momento dado.

Políticas Públicas: Son un instrumento para mejorar la acción gubernamental a favor de la sociedad, a través de la generación de altos niveles de eficacia, eficiencia administrativa y de legitimidad gubernamental

Pueblo o Población: Grupo humano que reside en un cierto espacio físico; conjunto de habitantes que se asienta sobre un territorio determinado, vinculado por hechos de convivencia. La población adquiere la calidad de comunidad cuando están presentes elementos comunes de carácter histórico, religioso o económico. El pueblo es la sustancia humana del estado.

Programas Municipales: Conjunto ordenado e interrelacionado de objetivos y metas para atender las necesidades del municipio.

Programa Social: es una iniciativa destinada a mejorar las condiciones de vida de una población. Se entiende que un programa de este tipo está orientado a la totalidad de la sociedad o, al menos, a un sector importante que tiene ciertas necesidades aún no satisfechas.

Reglamentación Municipal: Transferencia de atribuciones y responsabilidades al municipio derivadas de las facultades que le deposita el artículo 115 constitucional. El reglamento indica cómo debe organizarse el ayuntamiento y cómo ejercer esas atribuciones.

Seguridad Ciudadana: La seguridad ciudadana incluye la seguridad jurídica, la seguridad social, la defensa del principio de legalidad y del medio ambiente, la lucha contra la pobreza, el respeto a los derechos civiles y políticos, así como el derecho a tener condiciones económicas y sociales que permitan el desarrollo de todas las potencialidades. Cuando las personas naturales y jurídicas pueden adelantar sus actividades, cuando sin temor a sufrir menoscabo o daño físico, psíquico, social, político, cultural, moral o patrimonial pueden ejercer responsable y libremente sus derechos y libertad, podemos afirmar que tenemos seguridad ciudadana.

Seguridad Democrática: En oposición al concepto de seguridad nacional, la seguridad democrática se propone como una alternativa que no se apoya sólo en el ejercicio de acciones militares ejercidas por el Estado, sino en aquellas que tienen como objetivo la seguridad de las personas, observando un carácter multidimensional de la seguridad.

Seguridad Pública la seguridad que brinda el Estado a la sociedad y su objetivo es el mantenimiento del orden público. En otras palabras: la seguridad pública hace referencia al mantenimiento de la paz y el orden público que se logra a través de los mecanismos de control penal y de las acciones de prevención y represión de ciertos

delitos y faltas administrativas que la vulneran, particularmente a través de los sistemas de procuración e impartición de justicia.

Servicio Público: Actividad de la administración pública, o concesionada a particulares, creada para asegurar de una manera permanente, regular y continua la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público.

Territorio Municipal: Espacio físico determinado jurídicamente por límites geográficos en el cual se realizan las actividades productivas, sociales y políticas de una población y se desarrollan las acciones del gobierno y de la administración municipal.

Relación de tablas

Tabla 1. Matriz de Congruencia.....	17
Tabla 2. La Dirección General de la Policía Nacional.....	25
Tabla 3. Libro Blanco de la Defensa y Seguridad de Francia.....	22
Tabla 4. Entidades federativas y número de municipios.....	83
Tabla 5. Municipios más grandes por población.....	84
Tabla 6. Municipio de Tultitlán. Datos de población, 2010.....	90
Tabla 7. Municipio de Tultitlán. Población por grupos de edad, 2010.....	91
Tabla 8. Municipio de Tultitlán. Población por grandes grupos de edad, 2010.....	92
Tabla 9. Municipio de Tultitlán. Población de 3 y más años por religión, 2010.....	92
Tabla 10. Municipio de Tultitlán. Distribución de la población de 3 años y más, según condición de habla indígena y español.....	93
Tabla 11. Municipio de Tultitlán. Lenguas indígenas habladas en el municipio, 2010.....	93
Tabla 12. Municipio de Tultitlán. Población por edades y porcentaje. INEGI, 2010.....	94
Tabla 13. Registro de empleos, 2012.....	96
Tabla 14. 1ra. Feria Municipal de Empleo, 2014.....	96
Tabla 15. 2da. Feria Municipal de Empleo Tultitlán, 2014.....	96
Tabla 16. Atención Empresarial.....	96
Tabla 17. Distribución de la población por condición de actividad económica según sexo, 2010.....	97
Tabla 18. Cifras en materia de seguridad ciudadana como política pública.....	100
Tabla 19. Enfoques en Política Pública.....	109
Tabla 20. Selección de trabajos cercanos a la propuesta de Lasswell desde el enfoque de las políticas públicas como proceso.....	110

Tabla 21. Del Gobierno a la Gobernanza.....	145
Tabla 22. Seguridad Nacional y Seguridad Interior.....	164
Tabla 23. Problemática comunitaria	179
Tabla 24. Incidencia delictiva nacional y en el Estado de México.....	181
Tabla 25. Incidencia delictiva. Municipio de Tultitlán; periodo 2011-2016.....	182
Tabla 26. Incidencia delictiva Municipio de Tultitlán Periodo 2012-2015. Homicidio doloso.....	183
Tabla 27. Incidencia delictiva Municipio de Tultitlán. Periodo 2012-2015 Secuestro.....	183
Tabla 28. Incidencia delictiva Municipio de Tultitlán Periodo 2012-2015. Extorsión.....	184
Tabla 29. Incidencia delictiva Municipio de Tultitlán Periodo 2012-2015 Robo a vehículo.....	185
Tabla 30. Incidencia delictiva Municipio de Tultitlán Periodo 2012-2015. Robo a casa.....	185
Tabla 31. Incidencia delictiva Municipio de Tultitlán Periodo 2012-2015. Robo a negocio	186
Tabla 32. Incidencia delictiva Municipio de Tultitlán Periodo 2012-2015. Lesiones.....	187
Tabla. 33. Incidencia delictiva Municipio de Tultitlán Periodo 2012-2015. Violación	187
Tabla 34. Programa. Seguridad Pública.....	188
Tabla 35. Elementos básicos de rediseño como propuesta de política pública sobre seguridad.....	202

Relación de gráficas

Grafica 1. Distribución de las evaluaciones realizadas por el AEVLA. Según sector de política pública (2007-2001).....	37
Gráfica 2. Población del municipio. INEGI, 2010.....	90
Gráfica 3. Población total del Estado de México.....	91
Gráfica 4. Población por grupos de edad.....	92
Gráfica 5. Distribución de la población por condición de actividad económica según sexo, 2010.....	98
Gráfica 6. Operativos realizados	100
Gráfica 7. Tasa de incidencia delictiva.....	182

Relación de figuras

Figura 1. Libro Blanco de la Defensa y Seguridad de Francia.....	31
Figura 2. Mapa del Estado de México y su división por región.....	70
Figura 3. Denuncias por delito de alto impacto en el Estado de México, 2010. (Denuncias como porcentaje de la población).....	76
Figura 4. Distribución geográfica de denuncia de los delitos de alto impacto por zonas en el Estado de México.....	76
Figura 5. Principios de la Política Integral de Seguridad Pública y Ciudadana	201
Figura. Gestión Público-Social Estratégica.....	209
Figura 7. Gestión Estratégica Público-Social.....	210

Introducción

Ante la gravedad de la crisis de inseguridad, impartición de justicia y ausencia de garantías en la protección a los derechos humanos en México, vivimos una creciente ola de violencia e inseguridad, así como la violación a los derechos de la ciudadanía. Ello no ha permitido que se genere una percepción clara de todos los sectores de la sociedad; la injusticia y la impunidad han llevado hoy en día a que se haga una constante revisión de los objetivos que tiene el Estado de brindar las condiciones óptimas de un desarrollo positivo para el bienestar social, tener la certeza de conocer la funcionalidad de todos los aparatos, estructura y recursos con que cuentan los poderes ejecutivos de los tres órdenes de gobierno, para poder brindar plena seguridad, tranquilidad y paz social a la sociedad y la completa satisfacción de las necesidades, materia de seguridad pública.

Es importante reconocer que fortalecer la gobernabilidad nos permitirá reconocer que se han efectuado acciones importantes para el mejoramiento de la calidad y de los servicios, tanto a nivel federal y estatal, como municipal; la percepción ciudadana sigue esperando los resultados en temas como seguridad pública y seguridad social.

Ello exige el redimensionamiento de las instituciones de seguridad y justicia en los tres niveles de gobierno, con apego a la legalidad en los poderes de la Unión en las 32 entidades federativas.

El presente trabajo de investigación propone de manera coyuntural las acciones de seguridad pública en los tres órdenes de gobierno, el pleno goce de las garantías de la sociedad en temas de seguridad y paz social para el fortalecimiento de la gobernabilidad, con mecanismos que permitan, mediante la investigación de los delitos y un pensamiento científico, tener evidencias claras y precisas de las acciones fuera del marco jurídico del Estado de Derecho. Por ello resulta indispensable la implementación del “Análisis de la Política Pública de Seguridad para el Fortalecimiento de la Gobernabilidad. Caso la Seguridad

Pública en el Municipio de Tultitlán de Mariano Escobedo, Estado de México: periodo 2012-2015”.

El presente trabajo de investigación está conformado por los siguientes capítulos:

- Capítulo 1. Consideraciones Metodológicas
- Capítulo 2. Marco Contextual
- Capítulo 3. Marco Teórico
- Capítulo 4. Diagnóstico Situacional Usando Técnicas de Investigación Documental
- Capítulo 5. Propuesta de una Política Pública en Seguridad para el Fortalecimiento de la Gobernabilidad

El primer capítulo sustenta las bases metodológicas, ya que son el soporte fundamental del presente trabajo de investigación, desde el planteamiento del problema, la idea la observación empírica, la justificación, los objetivos, las preguntas y las variables de investigación, hasta conceptualizar el tipo y metodología de investigación que se utilizó en este trabajo, el cual lleva inmerso el referente temporal y el referente geográfico.

El segundo capítulo propone el marco contextual de la política pública de seguridad, partiendo del contexto internacional y considerando algunas experiencias de países europeos y de América Latina. La visión que se tiene de la seguridad como la causa de la inseguridad, tomando en consideración los postulados de naciones como Francia, España, Alemania, Argentina y México. Por otra parte, mediante el estudio y análisis de la política de seguridad implementada en México, se analizan los resultados negativos en el combate a los delitos de alto impacto en el ámbito municipal.

El tercer capítulo trata lo concerniente al marco teórico, los postulados de pensadores sobre política pública y la gobernabilidad para fortalecer los gobiernos locales en temas de seguridad pública.

El capítulo cuatro presenta el diagnóstico situacional "usando técnicas de investigación documental" de la incidencia delictiva de los delitos de alto impacto, contextualizando lo nacional y el ámbito municipal. Comprende el período 2012-2015 del que se realizó el estudio y análisis.

Finalmente, el capítulo cinco presenta la Propuesta de una Política Pública en Seguridad para el Fortalecimiento de la Gobernabilidad en el Ámbito Local. Esta propuesta busca reabrir de fondo la discusión pública sobre lo mucho que está fallando en México. Queremos romper esta inercia, pasividad y falta de liderazgo. Queremos sentar un piso mínimo de ideas que permitan mejorar la Seguridad Pública en México, particularmente en el ámbito local, a través de cambios en las instituciones encargadas de la prevención de la violencia, eficacia en los servicios policiales y las instituciones de procuración e impartición de justicia, para hacer frente con eficacia y eficiencia a la incidencia delictiva de los delitos de alto impacto.

Las conclusiones de esta investigación permitieron llevar a cabo la validación de la hipótesis de trabajo, así como a la identificación y descripción de las variables vinculadas directamente con el problema a resolver. Con ello se dio cabal cumplimiento a los objetivos planteados y respuesta a todas las preguntas de la investigación.

CAPÍTULO I

CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

El objetivo de este capítulo es aplicar el andamiaje metodológico que permita dar cabal cumplimiento al objetivo que se persigue en esta investigación. Con ello se seguirá un proceso sistemático que permite resolver el problema y sus variables correspondientes y validar o invalidar la hipótesis de trabajo que en su momento se presentó.

1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La presente investigación ha partido de la preocupación personal sobre diferentes problemas en materia de seguridad y de advertir la incapacidad del gobierno municipal para enfrentarlos. Temas como Seguridad, Educación, Salud, Empleo, Servicios Públicos y Obra Pública representan sin duda temas complejos de los que depende la sociedad y que, por su dificultad, requieren de la ejecución de Políticas de Estado.

La diversidad de problemas que enfrenta la sociedad requiere de acciones complejas y que se asumen de distintas maneras, destacando "por supuesto" el papel de la acción en conjunto de la sociedad y la acción pública. En este sentido es esta última, mediante la participación entre sociedad y gobierno a través de políticas públicas, la única con capacidad de organizar al conjunto de instituciones del Estado alrededor de estrategias igualmente complejas.

1.1.1. LA IDEA

Actualmente se está colaborando en la investigación sobre la Evaluación de la Política Pública sobre Seguridad como Elemento para el Fortalecimiento de la Gobernabilidad en el Municipio de Tultitlán de Mariano Escobedo, Estado de México, llevando a cabo pláticas con personalidades en cargos de elección popular, es decir, integrantes del cabildo. De esta manera se identificaron deficiencias en el estudio y diseño, por lo que el estudio en el ámbito local generó la percepción de debilidad de los instrumentos de investigación. Derivado de ello se hicieron diversas propuestas, una de las más importantes es utilizar técnicas de investigación documental para conocer de manera precisa los problemas socioeconómicos del municipio. Las políticas públicas que se investigaron son todas aquellas que encuentran su sustento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, especialmente en su Artículo 115, fracción III, la cual indica lo siguiente:

“Los municipios, con el concurso de los estados, cuando así fuere necesario y lo establezcan las leyes locales, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- 1) Agua potable, Alcantarillado, Saneamiento y Aguas residuales
- 2) Alumbrado público
- 3) Limpia y disposición de desechos
- 4) Mercados y centrales de abasto
- 5) Panteones
- 6) Rastro
- 7) Calles, parques, jardines, áreas verdes y recreativas
- 8) Seguridad pública (se abordará en la presente investigación)
- 9) Embellecimiento y conservación de los poblados, centros urbanos y obras de interés social
- 10) Asistencia social en el ámbito de su competencia,
- 11) De empleo”.

1.1.2. OBSERVACIÓN EMPÍRICA

En el municipio de Tultitlán de Mariano Escobedo el contexto que determina su vida hace imperiosa la necesidad de evaluar la política pública sobre seguridad, para que el desarrollo local no se desfase de la realidad económica, política y social de nuestros tiempos.

Se observa que la implementación y aplicación de la política pública sobre seguridad se da por la toma de decisiones y acciones derivada de una ausencia de investigación e información adecuada. Aun cuando estos elementos se tienen detectados por parte de las autoridades municipales, no se cuenta con personal especializado para las direcciones y áreas que integran los servicios públicos municipales en la debida atención y solución de los problemas, los cuales afectan la gobernabilidad municipal.

Esto deriva en que las políticas públicas y programas sociales sean implementados en tiempos muy largos y no lleguen a la población más vulnerable

y en donde se requieren con mayor urgencia. Consecuentemente, se han incrementado diversos delitos al no contar con servicio de alumbrado público adecuado, eficacia en la seguridad pública, falta de eventos culturales y educativos para inhibir los delitos y adicciones y carencia de lugares de esparcimiento adecuados (los que existen se encuentran en mal estado, así que además de no funcionales afectan la imagen urbana).

Como producto del diagnóstico situacional se proponen las técnicas de investigación documental para mejorar la implementación de políticas públicas que lleguen a la población que más las requieran, mediante un sistema de investigación documental, análisis de la información y que se estructuren adecuadamente, con todos los procedimientos administrativos y operativos necesarios, para permitir la atención y solucionar los problemas en materia de política pública y fortalecer la gobernabilidad municipal.

1.1.3 PROBLEMÁTICA

No existe una evaluación seria de política pública sobre seguridad que permita fortalecer la gobernabilidad en el Municipio de Tultitlán de Mariano Escobedo. No se cuenta con el correcto estudio de la seguridad pública que permita a la población contar con un servicio de seguridad pública y mejorar la calidad en el menor tiempo posible, lograr una política pública congruente con las necesidades, pues en ocasiones se instrumentan aquellas de difícil acceso y pareciera que no van a funcionar. Llega a suceder también que, al querer resolver cierto problema, por intentar argumentarlo demasiado terminamos generando otros o no plantear ninguna solución.

Es importante darle sentido actual y práctico a las políticas, “traducirlas” (por así decirlo) y sobre todo estar conscientes de que podrán ser implementadas para generar resultados.

Porque hoy ocurre todo lo contrario: en ocasiones no se plantean las políticas públicas de acuerdo a las necesidades de la sociedad, y se trata

precisamente de que las políticas públicas logren “agregar” intereses y agendas de los distintos sectores de la sociedad.

Como resultado de los altos índices de delincuencia, pese a los esfuerzos realizados, se advierte que la Política Pública sobre Seguridad carece de un análisis serio, no se atiende la demanda de los ciudadanos porque se escatima una prospectiva acertada en el momento oportuno.

Estos escenarios son un común denominador en la administración pública del Municipio de Tultitlán de Mariano Escobedo. La causa es que no existen mecanismos reales que permitan conocer la problemática que envuelve a la administración local en términos de fortalecimiento de la gobernabilidad, análisis eficientes y eficaces.

Existen carencias y necesidades elementales para realizar un diagnóstico acertado y apegado a la realidad, que pueda ser escuchado oportunamente acerca de las carencias en los servicios públicos y las necesidades actuales de los ciudadanos en materia de Políticas Públicas y Programas Sociales, para que estos lleguen a las comunidades.

Es por lo anterior que se deben de encaminar esfuerzos y proponer técnicas de investigación documental que permitan diseñar e implementar una política pública sobre seguridad a través de un diagnóstico situacional real. Sólo así se generarán mejores servicios públicos municipales, apoyándose en sistemas de información que documenten y permitan eliminar aquellos factores que afectan la calidad de los ya mencionados servicios, y puedan considerar las necesidades requeridas y proyectarlas a futuro.

La propuesta que contribuya al fortalecimiento de la gobernabilidad, para que exista el uso correcto de las políticas públicas, surge de la necesidad de investigar en qué situación se encuentra la gobernabilidad en el ámbito de la administración pública municipal, tomando en cuenta el contexto social. Por tal motivo lo que se plantea es la posibilidad de dar soluciones viables a la problemática que se presenta en el territorio municipal, de acuerdo a las políticas públicas en materia de seguridad pública, educación, cultura y deporte, sin dejar de lado el resto de los sectores que demandan la atención del gobierno Municipal

de Tultitlán de Mariano Escobedo. Problemática que deberá combatirse con eficacia y eficiencia.

1.2. OBJETIVO GENERAL

- Evaluar la política pública de seguridad para el fortalecimiento de la gobernabilidad en el municipio de Tultitlán de Mariano Escobedo.

1.2.1. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- 1) Analizar los conceptos de política pública, seguridad pública y gobernabilidad.
- 2) Describir experiencias sobre política en seguridad pública y gobernabilidad en México y en otros países.
- 3) Determinar los elementos críticos para el diseño y formulación de políticas públicas sobre seguridad que fortalezca la gobernabilidad en el Municipio de Tultitlán de Mariano Escobedo.

1.3 PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

- ¿Cuál es la conceptualización teórica sobre política pública, seguridad pública y gobernabilidad, y su relación entre sí?
- ¿Cuáles son las experiencias de seguridad pública y gobernabilidad en el Municipio de Tultitlán de Mariano Escobedo?
- ¿Cuáles son los elementos críticos para diseñar y formular políticas públicas sobre seguridad para fortalecer la gobernabilidad?

1.4 JUSTIFICACIÓN

A finales del siglo XX y durante lo que va del presente siglo (Santillán, 2016) las dependencias encargadas de la Seguridad Pública en México han carecido de estrategias operativas eficaces, derivado de la corrupción que impera dentro de dichas instituciones. Asimismo, se ha implementado de manera incorrecta el término “Aparatos de Inteligencia del Estado Mexicano” por el desconocimiento del significado que tiene de fondo dicha expresión por parte de los funcionarios encargados de la Seguridad Pública.

La importancia de la justificación se concreta con las aportaciones que se hacen en esta investigación:

1. La utilidad de la presente investigación sirve como propuesta para incrementar de manera eficaz la disminución de la inseguridad, con la recopilación y evaluación de la información. Por lo tanto se recomienda integrar la propuesta para mejorar la eficiencia de la Seguridad Pública para el fortalecimiento de la gobernabilidad municipal.
2. Relevancia social: las principales aportaciones se hacen para mantener un equilibrio armónico y la paz social, ya que el incremento de la tasa delictiva trae como consecuencia el desaliento del sector empresarial y, como consecuencia, la pérdida de fuentes de empleo. Con esta propuesta se ponen de manifiesto las directrices para controlar y prevenir los delitos de alto impacto, principalmente los robos y asesinatos. Buscando aumentar la confianza de los inversionistas para reactivar la economía y generar con ello fuentes de empleo.
3. Visión holística: se trata de una aportación que conjunta una serie de métodos y técnicas que permiten evaluar con eficacia cómo disminuir los índices delictivos de alto impacto en el municipio, incentivando a inversionistas nacionales y extranjeros e impactando en la medición de

riesgo para el municipio. Se vuelve así atractivo para las pequeñas y medianas empresas con interés en invertir, creando condiciones de empleo.

4. Utilidad metodológica: la información de la presente investigación servirá para futuros trabajos en materia de Seguridad Pública y fortalecimiento de la gobernabilidad municipal.

5. Aportaciones a la ciencia y la tecnología: la presente investigación cubre un espacio que se ha generado por años; con la propuesta de este trabajo de investigación (“Evaluación de la Política Pública sobre Seguridad como Elemento para el Fortalecimiento de la Gobernabilidad: el Municipio de Tultitlán de Mariano Escobedo, Estado de México: periodo 2012-2015”) se contribuye a llenar un hueco que incide en la inseguridad. Esto es así porque se parte de conocimientos científicos y de la observación del objeto de estudio; en la recopilación documental, en el razonamiento deductivo e inductivo, con un estudio de tipo cualitativo y utilizando técnicas innovadoras para el control de las variables sometidas a la observación, se aporta una visión simple pero novedosa.

Para hablar de la gobernabilidad en el Municipio de Tultitlán de Mariano Escobedo, se debe considerar en primer lugar la falta de estrategias para el desarrollo municipal y establecer las políticas públicas y líneas de acción adecuadas que el gobierno debe implementar sobre seguridad pública. Ejemplo de ello es que en la pasada administración (2012-2015) la aplicación de las políticas públicas no satisfizo la demanda social ni cumplió con las expectativas de la población.

De ahí que la presente investigación haya aportado información para que en el Municipio de Tultitlán los servidores públicos, líderes sociales y la población tengan la oportunidad de mejorar las condiciones de bienestar social, calidad de vida, la paz y seguridad social. No es suficiente proponer en el Plan de Desarrollo

Municipal las estrategias y las políticas públicas si las condiciones socioeconómicas no cambian.

En consecuencia, la función de esta propuesta ha sido que se pueda participar de una manera más activa entre el gobierno local y la sociedad, reconociendo los problemas cuando las políticas públicas no generan resultados. Actualmente la mejor manera para hacer que las políticas públicas implementadas fortalezcan la gobernabilidad es atender las demandas sociales, acudiendo a los sectores más vulnerables del Municipio. Propongo repensar las herramientas para abordar los problemas. Los gobiernos no son ya los únicos actores en las fases del ciclo de las políticas; si bien toda política pública es una acción de gobierno, no se reduce a éste.

Asimismo, la información que se derivó de la presente investigación servirá para que futuras investigaciones tengan la oportunidad de estructurar diferentes problemas que coincidan con aspectos similares que se han desarrollado en este trabajo. No se omite señalar que este municipio es dinámico y va creciendo con el paso del tiempo, por lo cual se adapta al contexto socioeconómico, además de ser una entidad importante en cuanto a lo político y económico del Estado de México. No se debe descartar que esta investigación puede tener aspectos que hagan perfectible el modelo de investigación, inclusive que se pueda adaptar a las necesidades de otros municipios con características similares donde se podrán hacer aportaciones que tengan un sentido social e integren a los ciudadanos y a la administración pública municipal.

1.5 HIPÓTESIS DE TRABAJO

Con la evaluación de la política pública de seguridad estaremos en posibilidades de fortalecer la gobernabilidad en el Municipio de Tultitlán de Mariano Escobedo.

1.6 VARIABLES DE INVESTIGACIÓN

Variable dependiente:

- Fortalecimiento de la Gobernabilidad en el Municipio de Tultitlán de Mariano Escobedo

Variable independiente:

- Evaluación de la Política Pública sobre seguridad

1.7 TIPO DE INVESTIGACIÓN

De acuerdo a las características del trabajo de investigación, comprende los tipos de investigación que a continuación se describen:

1.7.1 DESCRIPTIVA

En ella se destacan las características o rasgos de la situación, fenómeno u objeto de estudio. Su función principal es la capacidad para seleccionar las características fundamentales del objeto de estudio (Guzmán, 2012).

Se miden las variables relevantes (Málaga, 2008).

Se considera como **investigación descriptiva** aquella en que se reseñan las características o rasgos de la situación o fenómeno objeto de estudio” (Salkind, 1998).

Tradicionalmente se define a la palabra “describir” (Cerdeña, 1997) como el acto de representar, reproducir o figurar a personas, animales o cosas. Se deben describir aquellos aspectos más característicos distintivos y particulares de estas personas, situaciones o cosas, o sea aquellas propiedades que las hacen reconocibles a los ojos de los demás.

De acuerdo con este autor, una de las funciones principales de la investigación descriptiva es la capacidad para seleccionar las características fundamentales del objeto de estudio y su descripción detallada de las partes, categorías o clases de dicho objeto.

El objetivo de la exploración descriptiva consistirá en llegar a conocer las situaciones, costumbres y actitudes predominantes mediante la descripción precisa de actividades, procesos y población; se basa principalmente en técnicas

como encuestas, entrevistas, la observación y la revisión documental, no se limita únicamente a la recolección de información sino a predecir e identificar la relación que existe entre dos o más variables.

1.7.2 EXPLICATIVA

Investigación explicativa o causal: Cuando el investigador se plantea objetivos para estudiar el porqué de las cosas, hechos, fenómenos o situaciones, se analizan las relaciones de causa-efecto entre variables (Guzmán, 2012).

La investigación explicativa se encarga de buscar el porqué de los hechos mediante el establecimiento de relaciones de causa-efecto. Por lo tanto la investigación será explicativa, ya que se busca analizar y concluir sobre los resultados de la política pública en materia de Seguridad Pública y, con ello, evaluar, analizar y medir su impacto con la ciudadanía (Herrera, 2013).

Como afirma (Bernal, 2000), “cuando en una investigación el investigador se plantea como objetivos a estudiar el porqué de las cosas, hechos fenómenos o situaciones, a estas investigaciones se les llama *explicativas*”.

En la investigación explicativa se analizan causas y efectos de la relación entre variables.

1.7.3 ANALÓGICA-DEDUCTIVA

Se entiende como el razonamiento que inicia del conocimiento general a lo particular, por lo cual es menester saber cuál es el motivo principal de la inoperatividad de las instituciones de Seguridad Pública (Santillán, 2016). A tal grado que en el municipio se ve como un ente en estado de indefensión y genera un vacío de poder que puede conllevar a la ingobernabilidad.

1.8 DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

El diseño de este trabajo de investigación va enfocado al tiempo y espacio en donde se desarrolla la problemática de inseguridad pública: actualmente se vive

en la localidad una carencia de propuesta eficaz y eficiente por parte de las Instituciones de Seguridad Pública para incidir y combatir los actos delictivos que se presentan.

1.8.1 MARCO TEMPORAL

Esta investigación se sitúa temporalmente en los años 2012-2015. Se detalla y expone la realidad de la inseguridad que vive la sociedad en general, que se halla vulnerable por los delitos de alto impacto (homicidios dolosos, feminicidios, secuestro, extorsión y el robo en todas sus modalidades).

1.8.2 MARCO GEOGRÁFICO

La presente investigación se lleva a cabo en México, especialmente en el Municipio de Tultitlán de Mariano Escobedo, mediante su división en tres zonas, ya que cada una de ellas presenta diferentes manifestaciones de inseguridad derivado de que la institución de Seguridad Pública ha sido rebasada por la delincuencia organizada.

A esto se debe sumar la falta de capacitación de calidad de los cuerpos policiacos, la escasa remuneración económica, el bajo nivel de estudios de los elementos, la carencia en los recursos materiales empleados para poder llevar a cabo un trabajo eficaz y eficiente, así como el nulo conocimiento de ética profesional, valores cívicos y falta de visión de Estado de los servidores públicos de los tres órdenes de gobierno. Al no existir las condiciones óptimas de seguridad de los gobernantes hacia sus gobernados en las entidades federativas, trae consigo consecuencias que afectan al sector productivo ocasionando fuga de capitales, nula inversión en nuevos proyectos de la pequeña y mediana empresa y, consecuentemente, falta de creación de fuentes de empleo por el temor de la población a seguir siendo víctimas de las organizaciones delictivas. Todo lo cual incrementa la incidencia de los delitos de alto impacto, tales como homicidios dolosos, feminicidios, secuestro, extorsión y el robo en todas sus modalidades (Santillán, 2016).

1.8.3 MÉTODOLÓGIA DE LA INVESTIGACIÓN

La metodología de la investigación ofrece métodos y procedimientos para realizar la investigación científico-investigativa con calidad, los métodos son el acceso a las fuentes, de ahí la importancia de su selección y utilización (Herrera, 2013).

El análisis y la síntesis son conceptos importantes que llevamos a cabo en esta investigación. Se puede realizar una evaluación del contexto, donde se determinan los objetivos y los medios para alcanzarlos. Se estudia comparativamente lo esperado de lo que se ha conseguido, es un procedimiento teórico mediante el cual un todo complejo se descompone en sus diversas partes y cualidades. Permite la división mental del todo en sus múltiples relaciones y componentes. La síntesis establece mentalmente la unión entre las partes previamente analizadas y posibilita descubrir las relaciones esenciales y características generales entre ellas. Se produce sobre los resultados obtenidos previamente en el análisis y posibilita la sistematización del conocimiento. Adicional a ello se hará el trabajo de recopilación, interpretación y recomendación de la documentación existente, para proponer formas adecuadas para la gobernabilidad e inclusión de la sociedad en la Administración Pública Municipal a través de las políticas públicas a implementar.

1.9 LÍNEA DE INVESTIGACIÓN

El desarrollo del presente trabajo de investigación tiene el firme propósito de aportar los elementos útiles para la Administración Pública Municipal.

1.10 MATRIZ DE CONGRUENCIA DEL PLANTEAMIENTO

De igual forma, se presenta la Tabla número 1: Matriz de Congruencia con la finalidad de definir y articular

Tabla 1. Matriz de Congruencia del Planteamiento

TÍTULO	OBJETO DE ESTUDIO	OBJETIVO GENERAL	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN	PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN
<p>“Evaluación de la Política Pública sobre Seguridad como Elemento para el Fortalecimiento de la Gobernabilidad; el Municipio de Tultitlán de Mariano Escobedo, Estado de México: Periodo 2012-2015”</p>	<p>Propuesta que contribuya al fortalecimiento de la gobernabilidad, mediante la evaluación de la política pública sobre seguridad, la cual surge de la necesidad de documentar la situación en la que se encuentra la gobernabilidad en el ámbito de la administración pública municipal, considerando el contexto de inseguridad.</p>	<p>Evaluar la política pública de seguridad para el fortalecimiento de la gobernabilidad en el municipio de Tultitlán de Mariano Escobedo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Analizar los conceptos de política pública, seguridad pública y gobernabilidad. • Describir experiencias sobre política en seguridad pública y gobernabilidad en México y en otros países. • Determinar los elementos críticos para el diseño y formulación de políticas públicas sobre seguridad que fortalezca la gobernabilidad en el Municipio de Tultitlán de Mariano Escobedo. 	<p>Con la evaluación de la política pública de seguridad estaremos en posibilidades de fortalecer la gobernabilidad en el Municipio de Tultitlán de Mariano Escobedo.</p>	<p>¿Cuál es la conceptualización teórica sobre políticas públicas, seguridad pública y gobernabilidad y su relación entre sí?</p> <p>¿Cuáles son las experiencias de seguridad pública y gobernabilidad en el Municipio de Tultitlán de Mariano Escobedo?</p> <p>¿Cuáles son los elementos críticos para diseñar y formular políticas públicas sobre seguridad para fortalecer la gobernabilidad?</p>

Fuente: Elaboración propia con datos de la estrategia de investigación.

CAPÍTULO 2

MARCO CONTEXTUAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD, ALGUNAS EXPERIENCIAS INTERNACIONALES Y EN MÉXICO

EL objetivo de este capítulo es describir la política pública de seguridad con un enfoque internacional, considerando como análisis las experiencias de algunos países de Europa y América Latina, lo cual permitirá conocer los resultados satisfactorios y la aplicación de la política pública sobre seguridad, así como la implementación de políticas de seguridad en México, sus logros y desaciertos.

2.1 La Política Pública de Seguridad, algunas experiencias internacionales y en México

La inseguridad pública se ha convertido en un problema social, público y gubernamental en México y en el mundo.

El Programa de las Naciones Unidas para su “Informe sobre Desarrollo Humano” (2014) refiere que la mayoría de la gente en todo el mundo es vulnerable a los eventos adversos como desastres naturales, crisis financieras, conflictos armados, cambios sociales, económicos y medio ambientales.

El sentimiento de inseguridad en América Latina (Paternain, 2012) es un signo social complejo, imposible de desentrañar mediante el expediente de las encuestas de opinión pública que se aplican en muchos países del mundo, las cuales apenas pueden dar cuenta de su significación en termino de agenda. En rigor, la inseguridad se refleja en las encuestas solo parcialmente, entre otras razones porque con el tiempo cambian la metodología, el alcance de las preguntas y los temas a indagar.

En octubre de 2003, en la ciudad de México los países miembros de la OEA adoptaron lo que es considerado un nuevo paradigma sobre seguridad –la Declaración sobre Seguridad en las Américas² que establece el concepto multidimensional de la seguridad y el compromiso con la protección de los ciudadanos. En 2005, la Secretaría de Seguridad Multidimensional (SSM) de la OEA fue creada con la misión de coordinar la cooperación entre los países miembros para luchar contra las amenazas a la seguridad nacional y de los ciudadanos. La seguridad pública, vista como un aspecto del concepto multidimensional, se tornaría un tema de debate en el organismo regional, con la participación activa, en el ámbito de la SSM, del nuevo Departamento de Seguridad Pública de la OEA. En 2008, durante la Primera Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas (MISPA I) los países adoptaron el documento: Compromiso por la Seguridad Pública en las Américas, que propone estimular la cooperación internacional en la materia. En noviembre de 2009 una nueva reunión de ministros (MISPA II) alienta a los Estados a

intercambiar información en mejores prácticas sobre temas de la prevención de la delincuencia, violencia e inseguridad, en gestión por la seguridad pública, gestión de la policía, participación ciudadana y comunitaria y cooperación internacional (Lucía Dammert, 2010).

El tratamiento de las Políticas Públicas, dentro del marco de la Ciencia Política, exige la comprensión temática desde su aparición y desarrollo. En principio, la expansión de las políticas públicas está asociada en el siglo XX al crecimiento del estilo de Estado denominado *Welfare State*, traducido al español con el nombre “Estado de Bienestar”, pero en realidad se puede hacer coincidir la aparición de las Políticas Públicas con el Estado Bismarckiano cuando se estudia la posibilidad de extender la actividad del Estado a áreas donde su competencia era escasa o nula. Esta asociación entre un tipo de actividad y un tipo de determinado Estado hizo que la relación se estreche más con el tiempo, propiciando el estudio de las Políticas Públicas dentro del Enfoque de la Teoría del Estado.

Actualmente, el entendimiento de las Políticas Públicas es mucho más amplio que la reducción de determinadas áreas del Estado central, o determinados Estados particulares. Parte de la discusión ya no se centra en el soporte ideológico productivo de cada Estado, sino que señalan en la práctica a toda actividad o gestión de la autoridad pública, ya sea esta Nacional, Estatal o Municipal. De esta manera si bien se centra el estudio en la capacidad de gestión del poder público, el camino recorrido va desde un Estado policial del más puro sistema liberal pasando por un Estado intervencionista, regulador e incluso deficitario en determinadas áreas de gestión, hasta un Estado en retroceso que ha perdido las posibilidades de actuar como juez o garante ante los conflictos sociales.

Los orígenes del término gobernabilidad pueden situarse en el giro crítico sufrido por la *política* occidental al iniciarse la década de 1970, un lapso en el que se concentraron en diversos fenómenos de distinta naturaleza. Por un lado, una crisis cultural protagonizada por los herederos de la primera generación de

beneficiarios del Estado del Bienestar expresada en el movimiento estudiantil caracterizado como “Mayo del 68” en Francia.

En segundo término, el paulatino incremento de los precios de las materias primas que condujo al “boom” energético de 1973. Un reflujo conservador al que no fueron ajenos los fenómenos anteriores así como la crisis de liderazgo político vivida en Francia y en Estados Unidos tras la renuncia, respectivamente, de Charles de Gaulle en 1969 y de Richard Nixon en 1973, así como la derrota estadounidense en Vietnam. Finalmente, cierto desgaste en el terreno de las ideas que hasta la fecha había impulsado el Estado del Bienestar.

El diagnóstico intelectual del momento tuvo dos aproximaciones muy diferentes ideológicamente. Desde el lado neomarxista (O’Connor, 1973) se refirió a la crisis fiscal del Estado, resultante de las contradicciones del Estado del capitalismo avanzado, agravadas por el sistema democrático, ambiente que preludiaba la crisis de *gobernabilidad*. Esta línea fue continuada por los alemanes Jurgen Habermas y Klaus Offe al referirse a los problemas de legitimación del capitalismo tardío. Ideológicamente enfrente, y haciéndose eco de las ideas del sociólogo estadounidense Daniel Bell —que se había referido a la ingobernabilidad como una consecuencia de la sobrecarga de demandas a las que inevitablemente el Estado respondía con su intervencionismo expansivo produciendo la crisis fiscal— se encontraba el informe elaborado para la Comisión Trilateral en 1975, integrada por el francés Michel Crozier, el estadounidense Samuel J. Huntington y el japonés Joji Watanuki. En dicho informe los tres autores, al hacer un diagnóstico de la situación *política*, planteaban cuatro tendencias que generaban disfunciones en el sistema democrático. En primer lugar aparecía la deslegitimización de la autoridad y la pérdida de confianza en el liderazgo, como consecuencia de la persecución de la igualdad y del individualismo, virtudes preciadas del credo democrático. En segundo término se registraba un diagnóstico de los efectos en la actividad de gobierno en clave de “sobrecarga” de la misma a causa de la expansión de la *participación política* y del febril desarrollo de las actividades estatales. En tercer lugar se detectaba la fragmentación de los *partidos políticos* y

una suerte de pérdida de identidad de los mismos, fruto de la intensificación de la competencia partidista. Finalmente, se denunciaba el surgimiento de unas fuertes pautas localistas en la *política* exterior debido a la presión de sociedades que se estaban volviendo estrechamente nacionalistas.

La década de los 80 contempló la incorporación al análisis politológico del pensamiento neoliberal en el que los economistas, políticamente conservadores, arremetieron contra el keynesianismo por su teórica mala relación con la *democracia*. La situación de ingobernabilidad suscitada era debida a que se estimaba que se creaba una mezcla inestable, generándose una inflación endémica al confrontar los sindicatos y los votantes a los gobiernos en un trasfondo en el que el Estado era visto como un botín de servicios inagotables. Para los países menos industrializados esta visión terminó iluminando el denominado Consenso de Washington, que se basaba en la disciplina fiscal, las nuevas prioridades en el gasto público, la reforma impositiva, la liberalización financiera, los tipos de cambios unificados y competitivos, la liberalización comercial, y de las inversiones directas extranjeras, las privatizaciones, la desregulación y la seguridad en los derechos de propiedad.

Entre las principales investigaciones sobre gobernabilidad en español se encuentran en las de Villanueva, L. F. (Villanueva L. F., 1996).

2.1.1 La Política Pública de Seguridad y la Gobernabilidad en Francia

Más allá de la política de desarrollo, muchas otras políticas públicas tienen un efecto importante en los países en desarrollo. La eficacia de la política francesa de desarrollo y solidaridad internacional depende mucho de la coherencia de todas estas políticas nacionales. De este modo se fomenta la búsqueda activa de sinergias, independientemente de su complejidad y la resolución de conflictos sobre los objetivos.

Francia vela también por dicha coherencia de las políticas públicas al elaborar las políticas europeas a las que contribuye. En 2005, el “Consenso Europeo sobre Desarrollo” identificó doce políticas sectoriales en las que los Estados Miembros se comprometen a reforzar la coherencia con los objetivos de

desarrollo. En noviembre de 2009, el Consejo de la Unión Europea eligió concentrarse en dar prioridad a cinco de esas doce políticas: comercio y finanzas, cambio climático, seguridad alimentaria, migraciones y seguridad.

La Unión Europea también puso en práctica un nuevo instrumento: el Programa de Trabajo de la CPD 2010-2013. Adoptado en 2010, presenta iniciativas estratégicas que permiten mejorar la coherencia de las políticas en favor del desarrollo.

En 2010 Francia definió seis prioridades relativas a la coherencia de las políticas que se inscriben en el marco del “Consenso Europeo de Desarrollo”: comercio, inmigración, inversiones extranjeras, seguridad alimentaria, protección social y cambio climático. Dichas prioridades fueron reafirmadas en 2013.

Para el caso del modelo de seguridad, se caracteriza por un fuerte centralismo, por lo que la seguridad yace en los elementos nacionales, coexistiendo los de naturaleza militar y otros de naturaleza civil en Francia.

Pueden existir Cuerpos de Policía Local, pero con poco peso en el desarrollo de actividades de mantenimiento de la seguridad pública. Responden a este modelo la mayoría de las policías de la Europa continental, y en particular los del área mediterránea: Francia e Italia (García, 2009).

Como expresa (Santillán, 2016), Francia se concibe internacionalmente como una nación democrática, donde se respeta el sufragio efectivo de la población, lo cual le ha permitido una imagen internacional donde se respetan las libertades y expresiones del pueblo para elegir a sus gobernantes; pero como en toda nación existen casos de corrupción, de esta manera las agencias de seguridad en Francia juegan un papel fundamental.

En este país europeo existen dos agencias nacionales de policía, cada una con diferente jurisdicción:

- 1) **Policía Nacional:** uno de los cuerpos de policía francés, que tiene su jurisdicción principalmente en los grandes pueblos y ciudades. Está vinculado con el Ministerio del Interior. En 1985, una nueva organización de

la Dirección General de la Policía Nacional distinguió definitivamente sus servicios.

La estructura actual de la Dirección Central de la Seguridad Pública está definida desde 1993. El servicio de investigación de la policía francesa Les Renseignements Généraux (RG).

- 2) **Gendarmería Nacional:** cumple sus funciones en pequeños pueblos, zonas rurales, fronteras y partes de Francia.

**Tabla 2. La Dirección general de la Policía Nacional
(DGPN)**

Seis direcciones activas	<ul style="list-style-type: none"> • La Dirección Central de la Seguridad Pública (DCSP) que emplea 72,300 funcionarios repartidos en las Direcciones Departamentales de la Seguridad Pública (DDSP). • La Dirección central de las compañías republicanas de seguridad (DCCRS) que emplea 15,100 funcionarios. • La Dirección central de la policía de fronteras (DCPAF) que emplea 8,400 funcionarios. • La Dirección central de la policía judicial (DCPJ) que emplea 4,600 funcionarios. • La Dirección de Formación de la Policía Nacional (DFPN) que emplea 3,200 funcionarios. • La Dirección Central de Información Interior (DCRI) que emplea 5,000 funcionarios.
Dos servicios activos	<ul style="list-style-type: none"> • El Servicio de Cooperación Técnica Internacional de Policía (SCTIP). • El Servicio de Protección de Altas Personalidades (SPHP).
Dos servicios administrativos y de control	<ul style="list-style-type: none"> • La Dirección de administración de la policía nacional (DAPN). • La Inspección General de la Policía Nacional (IGPN). • La Inspección general de servicios (IGS) para la Prefectura de Policía de París.
Unidades especializadas	<ul style="list-style-type: none"> • La Unidad de investigación, asistencia, intervención y disuasión (RAID). • La Unidad de Coordinación de Lucha Anti-Terrorista (UCLAT). • El Servicio de seguridad del ministerio de interior (SSMI). • El Servicio Central de Automóvil (SCA). • El Servicio de Información y de Comunicación de la policía nacional (SICOP). • El Servicio de Vigilancia Operativa de la Policía Nacional (SVOPN). • La Misión de lucha anti-droga (MILAD). • La Delegación para las víctimas (DAV). • La unidad anti criminalidad (BAC). • la unidad de intervención de la policía nacional (GIPN). • la unidad de investigación y de intervención (BRI).
Tres instituciones públicas administrativas	<ul style="list-style-type: none"> • La Escuela Nacional Superior de Policía (ENSP) que forma a los alumnos para comisarios de policía. • La Escuela Nacional Superior de Oficiales de Policía (ENSOP) que forma a los alumnos para oficiales (teniente) de policía. • El Instituto Nacional de Policía Científica (INPS).

Fuente: Elaboración propia con datos de la Policía Nacional Francesa.

El sistema policiaco francés, a diferencia de otros, ha tenido un desarrollo histórico derivado del sistema democrático del propio Estado y es tomado como referente en diferentes países por su organización y estructura, por su capacidad

de movilización, por la alta capacitación de sus integrantes y por su eficacia en los delitos comunes y a las amenazas de la seguridad interior, como la delincuencia organizada y el terrorismo.

En Francia la seguridad pública y la prevención están a cargo de la Policía Nacional. Esta corporación depende del Ministro del Interior, institución encabezada por el Primer Ministro, pero se trabaja de manera coordinada con el Ministerio de Defensa del cual depende la Gendarmería, institución que también participa en tareas preventivas.

En la década de los setenta se desarrollaron en Francia instituciones y programas preventivos que han favorecido el eficaz combate a la delincuencia.

En 1976, con el establecimiento de la *Comisión Peyrefitte*, se creó el *Consejo Nacional de Prevención de la Violencia*, fomentándose a su vez la implementación de *Consejos Locales* en las ciudades. Se realizaron campañas informativas sobre las tendencias delictivas en el país, nuevas medidas de adoptar en seguridad y prevención. Se introdujeron mejoras a la institución policial ante su carencia de recursos y dotación, y se la deslindó de funciones no específicas (Maillard, 2009).

Se revisó la legislación penal anacrónica, ya que se imponían penas que no guardaban relación con la gravedad de los hechos y se buscó solucionar la lentitud de los juicios criminales. Se modificó el sistema criminal para que el primo delincuente no tomara contacto con reclusos de mayor peligrosidad, mediante sanciones alternativas a la reclusión y se agravaron las sanciones a conductas violentas y serias.

Ante el incremento de la incidencia de delitos violentos en Francia y ante la constatación de que los hechos delictivos se habían venido presentando predominantemente en las zonas más urbanizadas (en un 70 por ciento), se buscaron mecanismos de solución que llevaron al reforzamiento de las medidas preventivas:

En 1981 se impulsó una nueva política sobre seguridad, puesta en práctica por la denominada "Commission Bonnemaïson", la que puntualizó dos necesidades:

1. Redistribuir y repartir los recursos y herramientas disponibles para combatir la criminalidad e inseguridad, tomando a la policía como sólo una parte de dicho accionar.
2. Adaptar las respuestas a cada lugar, descentralizando y transfiriendo la política de Estado hacia la política local.

Las reformas en el plano de justicia criminal y policía resultaron insuficientes, por lo que se abordaron las situaciones que aparecían como causa y desencadenantes de los hechos delictivos, tales como malas relaciones familiares, pobreza, desempleo, exclusión social, estado de ocio entre los jóvenes, drogas y alcohol, entre otras. Se trabajó en torno a un sistema preventivo de seguridad que incluyó la creación del Consejo Nacional de Prevención del Crimen, estableciéndose asimismo los Consejos Departamentales de Prevención y los Consejos Comunales. Dichos cuerpos quedaron integrados por policías, autoridades comunales, de gobierno, organizaciones voluntarios y vecinos.

Ante los inconvenientes en la coordinación, a fines de la década de los 80 se reestructuró el esquema operativo integrándose la Comisión Nacional para la Prevención del Crimen con el Consejo Nacional para el Desarrollo Social de los Barrios, dando origen a la Delegación Interministerial para las Ciudades. La descentralización dio origen a las denominadas Políticas de las Ciudades, mediante las cuales se delegó la autoridad desde el nivel ministerial hacia la ciudad. Paralelamente, la nueva política coordinó el esfuerzo conjunto de la comunidad, permitiendo la integración de la justicia, servicios sociales, educación, vivienda, organismos no gubernamentales, sector privado, considerándose la participación ciudadana esencial para el desarrollo de todas las etapas, desde el diagnóstico hasta la evaluación.

La prevención juvenil se convirtió en uno de los pilares de la política antidelictiva, y dentro de ésta mereció especial atención la educación. Se capacitó a educadores, especialmente a quienes se desempeñaban en barrios difíciles, para detectar tendencias violentas en los niños y jóvenes. Complementariamente

se crearon instancias de apoyo y orientación para la relación padres-hijos, promoviendo el diálogo y la mediación para la resolución de conflictos y que ellos derivaran en problemas de inseguridad pública.

Se establecieron convenios y comités para generar asociaciones y lazos de cooperación entre establecimientos educacionales e instituciones especializadas en asuntos juveniles, con la participación de representantes de la educación, justicia, policía, etc. También se puso en vigencia un Contrato Educativo Local, entre el Estado y determinada localidad a partir de sus necesidades particulares para desarrollar actividades concretas en favor de niños y jóvenes.

Asimismo se trabajó sobre la recreación, especialmente en tiempo de vacaciones, con los dueños de discotecas, músicos, artistas, profesores y jóvenes, para adoptar medidas que evitaran los excesos y molestias causadas por la actividad nocturna. Se crearon puestos de trabajo que involucraran a los jóvenes con las políticas seguidas en los programas, como mediadores sociales, para la resolución de conflictos menores; ayudantes de seguridad como nexos entre la policía y la población; guías para alumnos con problemas en la escuela o problemas de drogadicción.

Se crearon consejos comunales integrados por vecinos, policías, representantes de la justicia, servicios sociales, agrupaciones juveniles y autoridades en general, los que aplicaron iniciativas basadas en diagnósticos preliminares sobre la realidad de cada comuna, y generaron la creación de consejos en zonas específicas de éstas que generaron un mayor grado de participación ciudadana.

Se impulsó la denominada justicia de proximidad, que estuvo orientada a un mayor acercamiento hacia las víctimas del delito y a la facilitación de acceso a consultas legales. Se crearon distintos organismos de apoyo legal y psicológico, como los Consejos Departamentales de Acceso al Derecho, para facilitar la consulta legal agilizando el inicio de procedimientos.

En los barrios de mayor conflicto se instalaron Casas de Justicia y Derecho, logrando generar una mayor aproximación entre la justicia y el ciudadano, e interviniendo también con medidas de mediación penal y reparación. La reforma

del sistema de justicia juvenil desarrolló medidas no carcelarias para los primeros hechos delictivos de menores y la mediación entre la víctima y el autor del hecho, y alternativas laborales a jóvenes recién salidos de la cárcel.

El accionar de la policía también sufrió modificaciones, produciéndose un acercamiento hacia la comunidad a través del desarrollo de cuadrantes (manzanas); mayor presencia policial en la vía pública; estrictos controles en las calles sobre el consumo de alcohol y drogas; designación de funcionarios coordinadores por sector para agrupar la información proveniente de la ciudadanía (tipo de violencia, lugar, autor) y transmitirla a los servicios competentes que la analizarían, haciendo surgir operativos conjuntos eficientes. Las principales modificaciones a la legislación francesa en la materia se hicieron en los años ochenta. Introdujeron mejoras en la prevención y trataron de ser consecuentes con los compromisos contraídos por Francia como signante de la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

En Francia las políticas de seguridad del Partido Socialista fueron similares a la tolerancia cero de Rudolph Giuliani en New York, pero fueron muy criticadas por su carácter autoritario, contrario a los principios que han regido a esa nación.

La Estrategia de Seguridad Francesa define:

- a) **Seguridad colectiva:** una estrategia de acción combinada en la cual un grupo de estados-naciones se comprometen a no atacarse entre ellos y a defenderse cada uno en contra de una agresión hacia cualquiera de ellos.

- b) **Seguridad cooperativa:** estrategia que busca alcanzar la seguridad por medio del consentimiento institucionalizado entre los actores involucrados en el sistema, en lugar de que entre ellos se utilice la amenaza o el uso de la fuerza coercitiva, presuponiendo la existencia de objetivos de seguridad compatibles entre dichos miembros.

- c) **Defensa colectiva:** estrategia de seguridad que se preocupa de la protección de los miembros de la organización de amenazas provenientes del exterior y de actores ajenos al sistema.

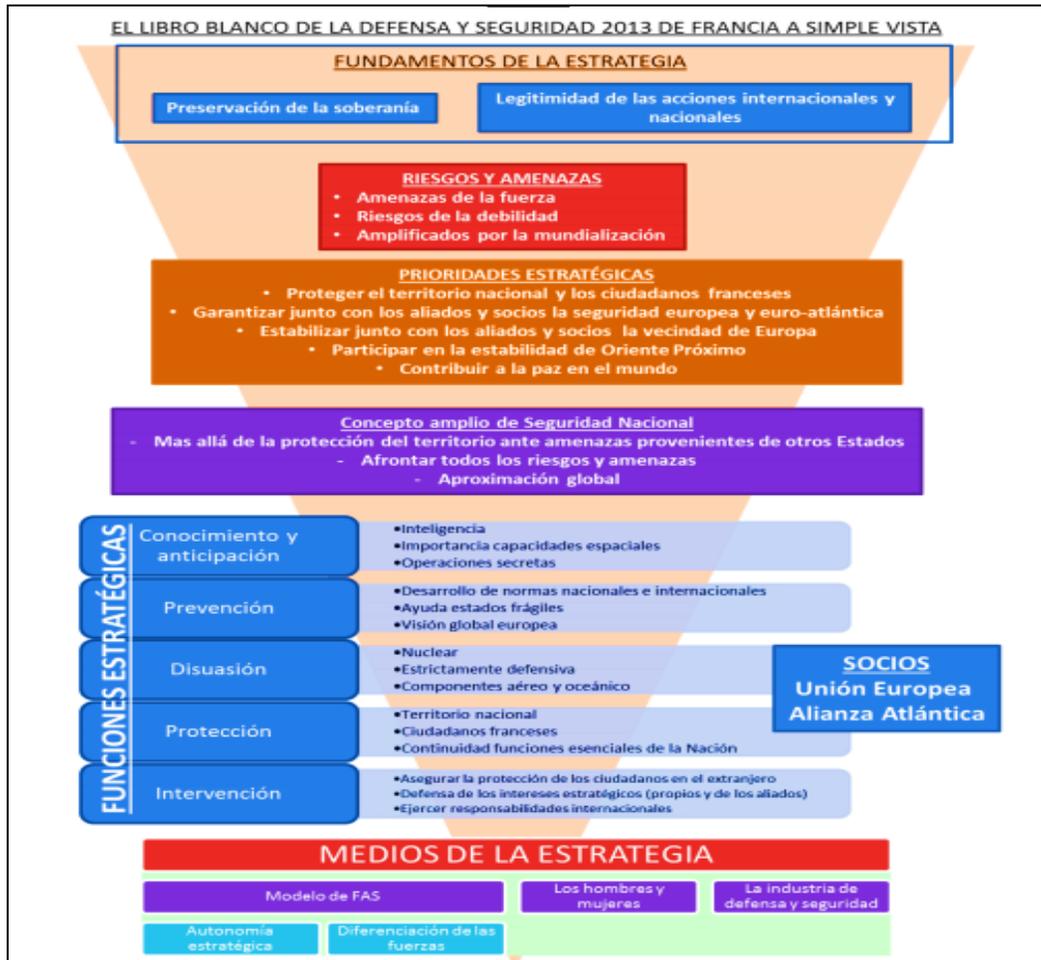
- d) **Unilateralismo:** estrategia de seguridad en la que un Estado no acepta ninguna restricción en su libertad, independencia y soberanía por parte de la Sociedad Internacional, puesto que con sus propios recursos puede lograr su seguridad y alcanzar sus objetivos dictados por su interés nacional

Francia opta por una estrategia de seguridad cooperativa. Si bien es un país que se reserva grandes capacidades de actuación individual en determinados casos, su intención es resolver los problemas de seguridad en cooperación con el resto de actores implicados. Pese a que forma parte de sistemas de defensa colectiva como son la Alianza Atlántica y la Unión Europea, esta defensa colectiva ha perdido su razón de ser tras el final de la Guerra Fría y estas mismas organizaciones han adoptado el concepto de seguridad cooperativa, puesto que más que defenderse de un país agresor, actúan para resolver problemas de seguridad que afectan a los miembros en su conjunto pero que no contemplan el enfrentamiento entre estados. Por tanto, la estrategia de Francia es de seguridad cooperativa. Una seguridad que pone énfasis en la información y la anticipación a las amenazas así como en la prevención de los conflictos antes de que surjan. Su concepción de las amenazas como globales y que se retroalimentan entre ellas implica que la seguridad nacional no se puede ceñir a la concepción estrecha de defensa del territorio, sino a una concepción más amplia.

La figura 3 del Libro Blanco de la Defensa y Seguridad (2013), propone la forma en que Francia plantea, mediante estrategias, el tema de la defensa y la seguridad, con base en el papel estratégico de la geopolítica que juega la nación gala a nivel Internacional. Francia pertenece al selecto grupo de los siete (G7), que lo conforman las naciones más desarrolladas; por tal motivo cuenta con voz y

voto en la toma de decisiones trascendentales a nivel mundial, desde los aspectos económicos, políticos, sociales y culturales (Santillán, 2016).

Figura 1. Libro Blanco de la Defensa y Seguridad de Francia



Fuente: Instituto Español de Estudios Estratégicos. *Las Estrategias de Seguridad Nacional de Francia y España: un análisis comparado*, 2013.

En este sentido, el LBDS de Francia [incluidas en el seno de un proceso continuo de información, análisis y acción] constituye la muestra inequívoca de cómo los respectivos líderes nacionales se disponen a defender el bien común del Estado y de sus ciudadanos. Pero es indudable que cada nación es fruto de su historia y que el peso de la misma se siente en el devenir de sus actividades. Por ello, en el fondo, cada estrategia de seguridad nacional es única.

2.1.2 Causas y Consecuencias de la Inseguridad en Francia

Como menciona Santillán (Santillán, 2016) “los atentados terroristas de París el 13 de noviembre de 2015 fueron el parteaguas para que el Estado Francés reforzara mucho más su sistema de seguridad, el cual está comprendido por aparatos de inteligencia eficientes y eficaces”. Antes de este acontecimiento, como en toda nación, Francia tenía el fenómeno del robo en todas sus modalidades; al igual que dicho flagelo, se originó por la situación de la inmigración. No pretendo que se mal interpreten estas líneas: la conducta del ser humano que busca nuevas oportunidades de vida en otras naciones y emigran, su objetivo primordial es trabajar y apoyar a sus familias. Lamentablemente algunas personas al llegar como migrantes a otra nación se dedican a delinquir. Con esto no busco dividir a la población de pensamiento y corriente musulmana en buenos y malos, solamente se busca tener la respuesta correcta a la hipótesis que se formula de cada situación que se toma como un problema.

Las amenazas a su seguridad, particularmente la capital, además de que la ubicación geográfica de esta nación en el corazón de Europa le representa constantes flujos migratorios y el establecimiento en su territorio de comunidades de origen extranjero, son factores que influyen en alguna medida en las constantes amenazas de actos terroristas en su territorio, por lo que se ha hecho necesario la creación de instituciones expresamente avocadas a combatir este tipo de amenazas.

Los delitos cibernéticos, concibiéndose que su combate debe plantearse en su dimensión internacional y, en particular, europea, preocupan desde la piratería hasta la incitación al odio; desde los fraudes bancarios hasta la pornografía infantil; atentan a la vez contra la seguridad y los valores de todos los ciudadanos.

El Ministerio del Interior intenta brindar una respuesta "global". Los ejes de la lucha contra esta forma de delincuencia "en evolución constante" son establecer un mapa de infracciones, intensificar la formación especializada, lanzar campañas de prevención y sensibilización de los ciudadanos, detectar los contenidos ilícitos

en Internet, mejorar las armas tecnológicas de esta lucha y reforzar la capacidad de investigación de la Policía y la Gendarmería. La Gendarmería se ocupa de los contenidos de pornografía infantil y la Policía del racismo, antisemitismo, odio racial, terrorismo y piratería informática.

Un autor considera que Francia (Santillán, 2016) fundamenta y orienta sus estrategias y políticas de Estado adecuándolas del nuevo enfoque global a la seguridad nacional, es decir, que vayan más allá de la protección del territorio ante amenazas provenientes de otros Estados y que permitan afrontar todos los riesgos y amenazas susceptibles de afectar la vida de la Nación; esto a través del uso del conjunto del aparato del Estado con sus fuerzas armadas, fuerzas de seguridad, protección civil y los medios de los municipios.

2.1.3 La Gobernabilidad en Francia

La estrategia francesa efectúa un análisis del contexto estratégico actual comparándolo con el de 2008. En un marco de incertidumbre global, se ratifica la dificultad de extrapolar las tendencias observadas en el pasado. Desde 2008, han tenido lugar dos grandes sucesos: la crisis financiera mundial, convertida en económica, y los eventos ligados a la llamada “primavera árabe”. Pero los efectos de la debilidad de la Unión Europea y el cambio en la postura estratégica de EE.UU, ya apuntados en 2008, sí se han confirmado.

Estas cuatro “rupturas o evoluciones” tienen profundas implicaciones para la seguridad nacional francesa y la de sus socios de la Unión Europea. De este entorno surgen peligros multifacéticos provenientes de las “amenazas de la fuerza”, los “riesgos de la debilidad” y “amenazas y riesgos amplificados por la globalización”, entre los que se citan amenazas militares procedentes de otros estados; terrorismo; ciber-amenazas; crimen organizado; proliferación de armas de destrucción masiva; pandemias; riesgos tecnológicos, o riesgos naturales. Francia, que no se enfrenta a una amenaza militar directa y explícita contra su territorio, tiene un destino ligado a la evolución global del mundo.

En la actualidad los retos y amenazas a los que se debe enfrentar el Estado francés ya no se ajustan, como antaño, a parámetros territoriales, ni son únicamente militares; sino que provienen más bien de otras facetas, como la degradación medioambiental, la crisis financiera, el crecimiento incontrolado de las tecnologías, los grupos armados no estatales, la emigración ilegal o la pobreza y el subdesarrollo, entre otros. En la actualidad la seguridad nacional se concibe por medio del equilibrio ponderado de todos los instrumentos disponibles, tanto públicos como privados de los Estados. La complejidad de los entornos nacional e internacional, así como la multiplicidad de factores a considerar, han conllevado al desarrollo de estrategias de seguridad nacional que sirvan como referencia a los líderes políticos en la toma de decisiones, caracterizado por un mayor grado de cooperación e interacción entre el Estado y actores no estatales en el interior de redes de decisiones mixtas públicas y privadas. Se trata de descartar aquellos sucesos de carácter coyuntural, mientras que por el contrario se determinan las posibles líneas de acción a medio y largo plazo.

En este contexto las estrategias de seguridad nacional en Francia han adquirido una perspectiva multidisciplinar, en la que se tienen en cuenta todos los elementos que conforman el poder de la nación y también su propia concepción estratégica, para afrontar el nuevo conjunto de retos para lograr una mayor transparencia en el ámbito internacional y cercanía a la ciudadanía en todos estos asuntos (Iglesias, 2013).

2.2 La Política Pública de Seguridad y la Gobernabilidad en España

En los últimos tiempos está siendo objeto de debate la legislación sobre el reparto de tareas de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de España. Todo esto cuando ya han pasado más de 25 años de funcionamiento de la ley reguladora de los servicios públicos de seguridad, la tan nombrada y famosa "dos ochenta y seis ", es decir, la Ley Orgánica 2/86 del 13 de marzo de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (Carreño, 2012).

Cuando hablamos de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en su contexto actual, sus competencias y sus funciones, el punto de partida y como principal marco normativo arranca en la propia Carta Magna, en su Art. 104.1, que las distingue de las Fuerzas Armadas. Por eso establece: "Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana. Una ley orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad".

La propia Constitución española marca que la Seguridad Pública es competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.29) sin perjuicio de la autonomía reconocida a las Comunidades Autónomas y los municipios para que puedan crear Cuerpos de Policía propios en el marco de lo que se pueda disponer en una ley orgánica.

Esto fue óbice para que las autonomías del País Vasco y Cataluña aprobaran sendos Estatutos de Autonomía con referencia y competencias para las Policías Autonómicas, aún sin que existiera la Ley Orgánica que menciona el 104.

Por otra parte, con respecto a las Comunidades Autónomas y sus funciones en materia de seguridad local, en el Artículo 148.1.22 se establecía que las Comunidades Autónomas podrían asumir competencias sobre "La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica", facultad de la que han hecho uso todos los estatutos de autonomía, independientemente de la vía utilizada por cada región o territorio para su acceso a la misma.

2.2.1 La Política de Seguridad en España

La seguridad, un principio importante dentro de cualquier Estado de Derecho, tiene especial interés en los momentos de reforma del propio Estado; la falta de la seguridad en los momentos de cambio puede dar lugar a una sensación de crisis y de desgobierno que imposibilita el desarrollo de esa transformación y quiebra la moral de los miembros implicados en ella (Annemaire, 2014).

La Constitución española nombra en varios artículos la seguridad de los ciudadanos (Art. 9.3 de la C.E.), que es la que permite el libre desarrollo de la personalidad y los derechos de los demás; es el fundamento del orden público y de la paz social (Art. 10.1 de la C.E). En el Art. 17.1 de la Constitución se aprecia la necesidad de articular la libertad con la seguridad en el ejercicio de los derechos, cuando se proclama que “toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad”.

De ahí que no pueda reclamarse válidamente una contraposición frontal entre ambos: o seguridad o libertad. También hay que advertir que la relación entre estas nociones no se plantea en estrictos términos de igualdad, puesto que la libertad personal representa la “condición básica del disfrute del conjunto de derechos fundamentales en un sistema democrático”.

En el Artículo 104 de la Constitución española se establece que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bajo la dependencia del gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana. Una ley orgánica determinará las funciones, principios básicos, de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad.

(Santillán, 2016), plantea que en España garantizar la seguridad de sus habitantes y ciudadanos es responsabilidad esencial del Gobierno y del conjunto de las administraciones públicas, aunque también es responsabilidad de la sociedad.

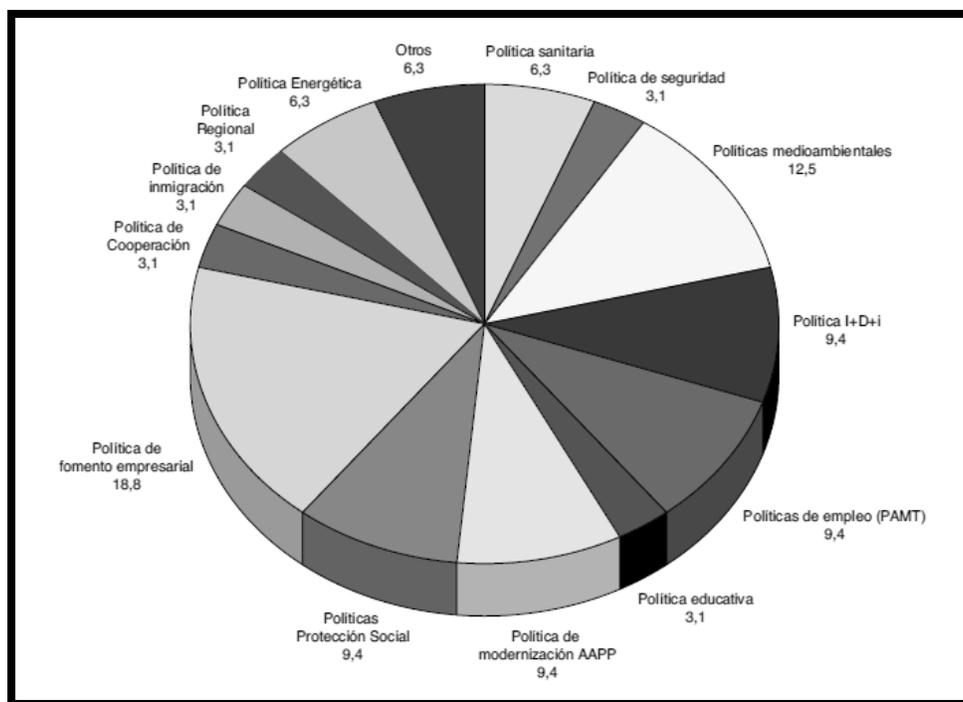
El Gobierno de España (2011) refiere que su política de seguridad se direcciona en seis conceptos básicos:

- 1) Enfoque integral de las diversas dimensiones de la seguridad.
- 2) Coordinación entre las administraciones públicas y con la sociedad.
- 3) Eficiencia en el uso de los recursos.
- 4) Anticipación y prevención de las amenazas y riesgos.
- 5) Resistencia y recuperación de sistemas e instrumentos.
- 6) Interdependencia responsable con los países aliados.

Esta estrategia, como lo refiere (Santillán, 2016), los españoles la conciben con una perspectiva nacional, europea, internacional y global, y desde la condición de que España es potencia media con un perfil propio e importantes ventajas comparativas. Por lo cual la capacidad de acción de España se ve reforzada por la pertenencia a una Unión Europea (UE) afín a intereses, y el reconocimiento como país comprometido con un multilateralismo eficaz.

Todos los niveles de gobierno en España han dado pasos en los últimos años en materia de evaluación de políticas públicas, aunque con distinta intensidad. En la Administración General del Estado la creación de la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) constituye una clara decisión de incorporación de la evaluación como práctica institucional. A nivel autonómico prácticamente todas las Comunidades Autónomas contemplan la evaluación de políticas públicas en su ordenamiento.

Gráfica 1. Distribución de las evaluaciones realizada por el AEVAL según sector de política pública (2007- 2011)



Fuente: Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.

En términos absolutos la producción de evaluaciones puede considerarse escasa para un periodo de cinco años, no lo es menos que en el caso de las realizadas por AEVAL; las evaluaciones han afectado a múltiples sectores de política pública. Para el caso de esta investigación en relación con la seguridad pública se obtuvo el 3.1 por ciento.

Todos los niveles de gobierno en España han dado pasos en los últimos años en materia de evaluación de políticas públicas, aunque con distinta intensidad. En la Administración General del Estado la creación de la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) constituye una clara decisión de incorporación de la evaluación como práctica institucional. A nivel autonómico prácticamente todas las Comunidades Autónomas contemplan la evaluación de políticas públicas en su ordenamiento y también en los gobiernos locales empieza a configurarse como una herramienta a desarrollar.

Cabe entender por institucionalización de la evaluación “el proceso político por el que se legitima un marco normativo adecuado para el desarrollo de la función de evaluación, a partir de la estructuración de espacios e instancias de las administraciones públicas a las que se encargan de tal función, ubicándolos en distintos niveles de gobierno y según las distintas actividades o sectores a evaluar”. Es decir, no sólo su regulación sino también la asignación de esta función a organizaciones públicas concretas. Desde este punto de vista los avances han sido más modestos.

A nivel autonómico han existido ámbitos en los que tradicionalmente se ha practicado la evaluación (cooperación al desarrollo, programas financiados con Fondos Comunitarios, etc.). Al margen de estos ámbitos, sólo Cataluña ha creado una organización, Iválua, que tiene como cometido la realización de evaluaciones con una orientación generalista. En el caso de Navarra, la Comisión Foral de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios desarrolla actividades de formación, sensibilización y promoción de la evaluación y mantiene un registro de evaluaciones, pero no las realiza. Una situación similar se da en el País Vasco, que en la actualidad está impulsando un portal y un observatorio de la

evaluación de las políticas públicas, aún en fase de ejecución. En otros casos, como puede ser el de Extremadura o Canarias, si bien se ha asignado esta función a una organización o unidad concreta, no hay evidencia de que se estén realizando evaluaciones de políticas públicas.

Además, como lo puntualiza Santillán (Santillán, 2016), la voluntad de España garantiza la convivencia democrática dentro del marco jurídico de la Constitución y de las leyes dentro de un orden económico y social justo. Por lo cual el Constituyente Español entiende que los problemas de orden económico y social generan descontento, lo cual puede llegar a transformar conductas antisociales; por tal motivo se debe mantener el orden y la paz públicos por medio del Constituyente, generando ante la sociedad en su conjunto condiciones de desarrollo que eviten injusticias sociales, jurídicas y económicas.

2.2.2 Causas y Consecuencias de la Inseguridad en España

España, mediante el Ministerio del Interior (Santillán, 2016), implementó una política de estrategias policiales frente a la inseguridad ciudadana, la cual consiste en la reducción del índice de delincuencia, un descenso en el nivel de percepción social de la inseguridad y una mejora en la imagen policial, fundamentándose con el llamado Programa Policía 2000.

El problema de la gobernabilidad en España está afectando a muchos ciudadanos y ciudadanas que ven peligrar sus proyectos de vida. La orientación que se ha dado a la economía, la opción por la austeridad y el recorte drástico del Estado del Bienestar no eran inevitables porque existía la alternativa de aumentar los ingresos a través de una profunda reforma fiscal en un sentido netamente progresivo, incidiendo además en el ahorro en otras materias que no tuvieran que ver con la garantía de los derechos sociales. Esos recortes inciden sobre un altísimo porcentaje de la población española que se ha descolgado del sistema productivo o que no ha llegado ni tan siquiera a incorporarse, es decir que se ha quedado en paro o que no ha podido acceder al mercado laboral.

Estas son poderosas razones que explican que no haya estabilidad política en España, a pesar de las mayorías absolutas de la derecha en casi todos los ámbitos del poder. Por eso no hay un funcionamiento armonioso de la sociedad. Por eso hay tantas manifestaciones, tensiones, reivindicaciones y movilizaciones. Y sobre esta situación cae como una losa el fenómeno de la corrupción, de la inseguridad y los altos índices delictivos

2.2.3 La Gobernabilidad en España

El enfoque tradicional diría que un sistema político tiene un déficit de gobernabilidad cuando se produce una falta de confianza de los ciudadanos/as y de los mercados internacionales en las instituciones públicas, debido a un mal rendimiento de las mismas.

La gobernabilidad, como la habilidad de los gobiernos para convertir las demandas individuales en acción colectiva o en políticas públicas mediante mecanismos de constitución de coaliciones, permite crear condiciones de seguridad.

La Gobernabilidad en el Consenso Europeo, particularmente abordado por España, plantea un enfoque armonizado desde una perspectiva multidimensional, incluyendo los aspectos políticos, sociales, económicos, culturales y medioambientales.

La gobernabilidad incluye un amplio rango de temas, tales como el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, la aplicación del principio de igualdad entre hombres y mujeres, la democratización y la participación de la ciudadanía en el proceso democrático, el Estado de Derecho y el acceso a la justicia, la seguridad humana, el acceso a la información, la gestión de los flujos migratorios, el acceso a los servicios básicos públicos, la eficacia y transparencia de las instituciones del Estado, la promoción del desarrollo económico sostenible y la cohesión social.

(Development, 2016) en su informe afirma que todos los niveles de gobernabilidad –local, nacional e internacional- son igualmente relevantes. Desde esta

perspectiva la gobernabilidad no puede reducirse a un componente específico, sino que debe estar interrelacionada con varios elementos. Esto requiere realizar acciones que sean cada vez más integrales y, a la vez, ser capaces de priorizar y definir de forma precisa los objetivos que se pretenden alcanzar, así como la aplicación de los principios contenidos en la Declaración de París sobre eficacia de la ayuda. Son cinco compromisos desarrollados a través de la mutua responsabilidad y que deben ser interpretados a la luz de la situación específica de cada país socio:

- 1) Apropriación, entendida como el compromiso que permite que los países socios ejerzan una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias y coordinen acciones de desarrollo.
- 2) Alineamiento, se refiere al compromiso por el cual los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones, sistemas y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios.
- 3) Armonización, en relación a las acciones por las cuales los donantes son transparentes y colectivamente eficaces.
- 4) Gestión Orientada a Resultados y
- 5) Rendición de cuentas: significa un compromiso entre donantes y socios de mutua responsabilidad sobre los resultados del desarrollo, instaurando un proceso de revisiones de evaluación mutua.

En su investigación (Santillán, 2016), menciona que en España existen cuatro cuerpos policiales diferentes, todos los cuerpos y fuerzas de seguridad tienen como misión y deber “proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana” facultado en el Art. 104 de la Constitución Española. Prácticamente ejercen sus misiones basadas en la territorialidad.

Cumplen funciones específicas, lo cual los hace tener delimitaciones geopolíticas. Los cuerpos estatales y dependientes exclusivamente del gobierno central son el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil, Policía Autónoma y la Policía Local dependen exclusivamente de las distintas regiones y ayuntamientos respectivamente. Desde la Constitución de 1978 se reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las regiones y nacionalidades que componen la nación. Así nacen las Comunidades Autónomas, dotadas de autonomía legislativa y competencias.

1) Cuerpo Nacional de Policía: Sus competencias, según la Ley Orgánica 2/1986, en las capitales de provincia y en otras poblaciones determinadas por el Gobierno, son las siguientes:

- Velar por el cumplimiento de las leyes y disposiciones generales, ejecutando las órdenes que reciban de las autoridades en el ámbito de sus respectivas competencias.
- Auxiliar y proteger a las personas y asegurar la conservación y custodia de los bienes que se encuentren en situación de peligro por cualquier causa.
- Vigilar y proteger los edificios e instalaciones públicos que lo requieran.
- Velar por la protección y seguridad de altas personalidades.

2) La Guardia Civil: Es responsable del resto de territorio nacional donde no opera la Policía Nacional (capitales de provincia y otras poblaciones), y en el mar territorial, se encarga de las siguientes atribuciones constitucionales:

- Velar por el control de las armas y explosivos.
- Vigilancia del tráfico interurbano, tránsito y transporte (salvo en aquellas Comunidades Autónomas que lo tengan asumido).
- Custodia de las vías de comunicación terrestre, costas, fronteras, puertos y aeropuertos, centros e instalaciones que por su interés lo requieran.

3) La Policía Autonómica: Los cuerpos de policía de las Comunidades Autónomas son institutos armados de naturaleza civil, con estructura y organización jerarquizada y tienen por mandato constitucional las siguientes facultades:

- Control de entrada y salida del territorio nacional de españoles y extranjeros.
- Las previstas en la legislación sobre extranjería, refugio y asilo, extradición, expulsión, emigración e inmigración.
- Vigilancia e inspección del cumplimiento de la normativa en materia del juego.
- Investigación y persecución de los delitos relacionados con estupefacientes.
- Colaborar y prestar auxilio a las policías de otros países, conforme a lo establecido en los Tratados o Acuerdos Internacionales sobre las Leyes, bajo la superior dirección del Ministerio del Interior.
- Control de las entidades y servicios privados de seguridad, vigilancia e investigación de su personal, medios y actuaciones.

4) Policía Local: La legislación actual reconoce expresamente la participación de los municipios en el mantenimiento de la seguridad pública. Así, la propia Constitución Española, además del reconocimiento genérico del principio de autonomía municipal, hace una mención expresa a las Policías Locales (Artículo 148.1.22), revelando que una parte de la seguridad pública debe estar en manos de las Corporaciones Locales y de los Cuerpos de Policía de que disponen. Asimismo, tienen las siguientes facultades que deben cumplir:

- Proteger a las autoridades locales y vigilar o custodiar los edificios e instalaciones municipales.
- Ordenar, señalizar y dirigir el tráfico en el casco urbano, de conformidad con lo establecido en la legislación de tráfico y seguridad vial.

- Instruir atestados por accidentes de circulación en el casco urbano.
- Ejercer la policía administrativa en lo relativo a ordenanzas, bandos y demás disposiciones municipales.
- Participar en las funciones de Policía Judicial con carácter de colaborador a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.
- Prestar auxilio en los casos de accidente, catástrofe o calamidad pública, participando en los planes de protección civil.
- Efectuar diligencias de prevención y cuantas actuaciones tiendan a evitar la comisión de actos delictivos, en el marco de colaboración establecido en las Juntas Locales de Seguridad.
- Vigilar los espacios públicos y colaborar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y con la Policía de las Comunidades Autónomas en la protección de manifestaciones y el mantenimiento del orden en grandes concentraciones humanas, cuando sean requeridos para ello.

Finalmente (Santillán, 2016), se menciona que la creación y establecimiento de las policías autónomas es plenamente constitucional, y el desarrollo de la organización territorial del Estado en comunidades autónomas tiene una clara manifestación en la cuestión policial, porque se dan competencias en esta materia y en diversas vías descentralizadoras. Afirma que la Policía es un elemento indispensable del orden político sobre el que se cimienta todo Estado, además que actúa como instrumento de garantía de los derechos y libertades que el Estado reconoce a los ciudadanos.

2.3 La Política Pública de Seguridad y la Gobernabilidad en Alemania

En Alemania su implementación se lleva a cabo en los años 60, dada la necesidad de política de asesoramiento calificado para emprender reformas estatales, reflexionar acerca de las políticas emprendidas en el marco del Estado de Bienestar y comprobar su vigencia y el grado de efectividad de los *outputs* generados (Derline, 1993).

No hay una policía alemana como cuerpo organizado afirmaba (Scholz, 1997). Alemania es un estado federal, en consecuencia las obligaciones del Estado se llevan a cabo en dos ámbitos diferentes: el ámbito federal y el ámbito de los estados miembros o federados individualmente (*Länder*). La Constitución también determina, respectivamente, las obligaciones que permanecen bajo la jurisdicción del Gobierno federal y las que están bajo la autoridad de los *Länder*.

El concepto de políticas públicas proviene de los Estados Unidos y sólo tardíamente fue incorporado a la ciencia política alemana, de ahí la dificultad para incorporar una palabra que lo defina en alemán.

En la historia alemana de la ciencia existía ya una tradición del análisis del papel del Estado y un concepto de lo que debería ser la política correcta (*gute policey*). En especial la ciencia de la policía (*Polizeiwissenschaft*) que se consolidó como campo de estudio desde el principio del siglo XVIII hasta la mitad del siglo XIX y sería conocida con el término de ciencias camerales (Cortes, Enero-Junio 2007).

2.3.1 La Política Pública de Seguridad en Alemania

La política de seguridad y defensa alemana se ha venido caracterizando desde el final de la Segunda Guerra Mundial por mostrar una identidad muy débil. Hasta fechas recientes, Alemania ha constituido la expresión tenaz de la continuidad ideológica reflejada en una cultura de contención militar extrema, con independencia de la tendencia política del partido en el gobierno en cada momento.

A diferencia de otros campos del poder nacional —como es el económico, en el que no ha rehuído ejercer el liderazgo europeo— Alemania se ha refrenado de hacer lo mismo en el campo de la seguridad. Sin embargo, esta situación está rápidamente cambiando. En los últimos tiempos parece haberse despertado una mayor conciencia de defensa en las élites políticas germanas que entienden que esta auto-restricción tan estricta, así como la falta de una verdadera política de seguridad nacional propia le ha impedido ser la verdadera dueña de su propio

destino, al tiempo que le ha hecho desaprovechar numerosas ocasiones de apoyar a sus aliados de la Unión Europea y de la OTAN.

Poco a poco se va abriendo paso en la sociedad alemana el convencimiento de que su nación se ha convertido hoy en día en la principal potencia europea, al tiempo que un país estrechamente conectado con las redes globales y que, en estas circunstancias, debe hacer más para garantizar una seguridad que otros le han proporcionado a ella durante décadas (Cobo, 2015).

El gobierno alemán publicó el Libro Blanco de Política de Seguridad del país (2016). Este documento define cómo se entiende el concepto de seguridad en Alemania y se centra en hacer frente a las actuales amenazas, a la vez que fomenta la preservación de la identidad propia. Para ello establece como principales principios orientadores la protección de los derechos humanos, de los valores democráticos y del orden legal.

Para incrementar las medidas de seguridad necesarias que permitan hacer frente tanto a las amenazas tradicionales como a las emergentes, caracterizadas ambas por la rapidez con la que evolucionan en un mundo cada vez más complejo, el documento establece directrices para fomentar la colaboración de todas las Autoridades Públicas con otros actores sociales, así como con la Unión Europea y la Alianza Atlántica.

También hace hincapié en el necesario reforzamiento de la colaboración interministerial para hacer frente a amenazas cada vez de carácter más transversal y ordena a cada ministerio desarrollar una estrategia derivada de este documento.

2.3.2 Causas y Consecuencias de la Inseguridad en Alemania

El gobierno alemán hizo público el día 24 de agosto el nuevo Plan Nacional de Emergencias. Este documento, cuya elaboración se inició en el año 2012, establece las directrices para hacer frente a situaciones de emergencias y catástrofes provocadas por diferentes amenazas, entre las que se encuentran las

acciones terroristas, los ciberataques o las acciones con armas químicas. Además, establece las directrices para mejorar el sistema de alerta y fortalecer la resiliencia nacional a través de la colaboración ciudadana.

Alemania proporciona una gran importancia a la gestión de situaciones de crisis a nivel político-estratégico. Con carácter bianual desarrolla desde el año 2004 un ejercicio de gestión de crisis que involucra a diferentes ministerios del gobierno federal y entidades administrativas de los diferentes estados. Estos ejercicios, denominados LÜKEX, están orientados a la gestión de situaciones de crisis, en el nivel político-estratégico, provocadas por una amplia variedad de amenazas. En su ejecución, además del gobierno federal y estatal, participa la sociedad civil, organismos privados y el sector académico.

El carácter dinámico de las nuevas amenazas, así como la pervivencia de las tradicionales, la transversalidad de sus efectos, el carácter transfronterizo y la interdependencia entre Estados, así como lo imprevisible de su surgimiento, hacen cada vez más necesario afrontar este nuevo paradigma con un esquema de actuación que aúne el esfuerzo de todos los actores de la Administración, de la sociedad civil y del sector privado.

2.3.3 La Gobernabilidad en Alemania

Alemania ofrece un ejemplo evidente de que el poder militar de un estado no consiste simplemente en la mera suma de sus soldados, carros de combate, barcos o aviones, sino que en el balance de poder deben incluirse igualmente elementos intangibles como la voluntad política de usar el instrumento militar para avanzar los intereses nacionales, la cultura estratégica de las élites, o el apoyo de la opinión pública (Shurkin, 2013).

En este sentido, y con más dificultad que ninguna otra de las grandes potencias europeas, Alemania sigue intentando reconciliar su creciente condición de nación líder en Europa en el terreno político y económico, con un papel militar mucho más modesto, en el que apenas se consideran los medios militares como

una herramienta más de la acción exterior del estado y de la promoción de los intereses nacionales.

No obstante, los dos pilares fundamentales de la política de defensa alemana (OTAN y UE), permanecen inmovibles, hasta el punto que más que una política de seguridad y defensa propiamente alemana se puede hablar de dos políticas diferentes, una para cada organización. La primera (atlántica) desempeña el papel de la defensa clásica y constituye el marco preferido de acción militar para Alemania, mientras que la segunda (europea) está orientada más bien a la gestión de crisis. Esta ambivalencia en cuanto a su seguridad, unido a los cambios que están experimentando ambas organizaciones, hace que la política de defensa alemana siga siendo más reactiva que proactiva.

En el año 2010 Alemania lanzó la que puede considerarse la mayor reforma de sus capacidades de defensa desde el establecimiento de la Bundeswehr, que está diseñada para responder a los cambios del entorno estratégico, así como a la importante reducción de las capacidades de sus socios y aliados, consecuencia de una crisis económica más aguda en estos que en la propia Alemania.

Como afirma Cobo (Cobo, 2015), la nueva asertividad política y militar de Alemania, consecuencia de la crisis de Ucrania en 2014, y de los acontecimientos preocupantes en el Mediterráneo, el gobierno germano decidió en abril de 2015 incrementar su fuerzas acorazadas de cuatro a seis batallones, a fin de aumentar su capacidad de disuasión. Es la primera vez en muchos años que Alemania, en lugar de reducir sus fuerzas, las aumenta y puede ser un indicio de lo que depara el porvenir y de un proceso que se presenta también inevitable en el resto de socios europeos.

2.4 La Política Pública de Seguridad y la Gobernabilidad en Argentina

Hacia fines de los noventa, la ciudad de Lobos, Argentina, empezó a registrar un incremento de delitos atípicos para la zona, como homicidios, abusos sexuales, asaltos, robo de vehículos, robo de ganado en transporte y la proliferación de desarmaderos. Así fue como en 2004 el municipio puso en práctica su plan de seguridad, que apunta a la prevención del delito e incluye un programa de

contención e integración de niños y adolescentes en situación de riesgo, patrullas rurales, patrullas comunitarias y videocámaras en la vía pública. Desde su implementación, las estadísticas muestran una caída del delito a tal punto que algunos (como robo de automotores, de ganado, piratería del asfalto y violaciones) son de 0%. Y en los más comunes, como robos a mano armada, se pasó de un promedio de ocho mensuales durante los años 1998-2004 a 0,85 de 2005 a 2013. Este plan de seguridad fue reconocido, debido a sus resultados, por el Senado de la Nación y por universidades nacionales (Zírpolo, 2015).

En 1983 Argentina recupera la democracia, poniendo fin a un período de más de medio siglo de inestabilidad institucional, en el que los gobiernos democráticos eran sistemáticamente interrumpidos por golpes de estado y subsiguientes gobiernos de facto. Al llegar a su fin la dictadura que gobernó el país entre 1976 y 1983, la que llevó a su máxima expresión las prácticas sistemáticas del terrorismo de Estado, una de las tareas centrales encaradas durante los primeros años de la transición democrática fue desmontar el sistema de seguridad propio de los gobiernos autoritarios, separar las funciones de seguridad y defensa y establecer un nuevo marco orgánico funcional que regulara la acción y desempeño de los cuerpos policiales, las fuerzas de seguridad y las fuerzas armadas. Así se instaló en la agenda pública y parlamentaria de los primeros años de la democracia recuperada la necesidad de regular de un modo claro, preciso y público el sistema de defensa nacional, el de seguridad interna –o de seguridad pública o ciudadana, conforme conceptos hoy más aceptados–, y el sistema de inteligencia nacional. Todos ellos bajo una clara conducción política de los órganos civiles democráticamente electos, a los que la totalidad de los componentes de estos sistemas deben subordinarse. Estos tres ejes conformaron el núcleo de las prioridades legislativas en la materia (Colás, 2012).

2.4.1 La Política de Seguridad en Argentina

La ley 24.059 de Seguridad Interior (LSI) establece las bases jurídicas, orgánicas y funcionales del sistema de planificación, coordinación, control y apoyo del

esfuerzo nacional de policía, tendiente a garantizar la seguridad interior. La seguridad interior es definida por el Artículo 2° de la LSI como: “la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional”, mientras que el Artículo 3° prescribe que tales objetivos se alcanzan a través del “empleo de los elementos humanos y materiales de todas las fuerzas policiales y de seguridad de la Nación”.

La República Argentina ha adoptado un régimen representativo, republicano y federal. Está conformada por 23 provincias y un distrito federal: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Cada provincia dicta su propia constitución y organiza sus autoridades. Los estados provinciales gozan de autonomía política y jurídica y –en su carácter de entidades preexistentes a la Nación–, conservan todas aquellas funciones y competencias que no hayan sido expresamente delegadas a las autoridades federales. En este sentido cada provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires pueden organizar su propia policía con el objeto de llevar a cabo las funciones de policía preventiva y de investigación criminal dentro de su territorio. En el mismo sentido, organizan su poder judicial y su sistema penitenciario. Junto a ello se erige una jurisdicción federal, de excepción, en aquellos ámbitos y materias de especial interés para el conjunto del Estado. En consecuencia, la seguridad pública constituye una materia a cuyo cumplimiento y preservación concurren, en el marco de sus respectivas competencias, las autoridades nacionales y provinciales. Por ello constituye una cuestión central el establecimiento de los mecanismos de coordinación de los distintos niveles jurisdiccionales de actuación y el despliegue y la competencia de las distintas fuerzas nacionales y provinciales que actúan en el territorio argentino. En función de ello el Artículo 5° de la LSI establece que: “La seguridad interior, de conformidad con los principios derivados de la organización constitucional, se encuentra reglada mediante leyes nacionales y provinciales referidas a la materia, con vigencia en cada jurisdicción y por la presente ley, que tendrá carácter de convenio, en cuanto a la acción coordinada interjurisdiccional con aquellas

provincias que se adhieran a la misma.”. Cabe consignar que todas las provincias se han adherido a la ley de seguridad interior. Desde estos criterios se establece el Sistema de Seguridad Interior, que tiene por finalidad determinar las políticas de seguridad así como planificar, coordinar, dirigir, controlar y apoyar el esfuerzo nacional de policía dirigido al cumplimiento de esas políticas (Art. 6°).

El Artículo 7° de la LSI establece que el sistema de seguridad interior está integrado por el Presidente de la Nación; los gobernadores de las provincias; el Congreso Nacional; los ministros del Interior, de Defensa y de Justicia; la Policía Federal, la Policía de Seguridad Aeroportuaria y las policías provinciales; la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval Argentina. La ley prevé que la conducción del sistema y la coordinación de las diversas fuerzas federales y de éstas con los cuerpos policiales provinciales son ejercidas por el Ministerio del Interior (hoy ejerce esta función el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos), contando para ello con una Secretaría de Seguridad Interior.

En tal carácter, el Art. 8° de la Ley de Seguridad Interior otorga al Ministro del área las siguientes facultades:

1. Formular las políticas correspondientes, la doctrina y conducir las acciones tendientes a garantizar un adecuado nivel de seguridad interior.
2. Dirigir y coordinar la actividad de los órganos de información e inteligencia de las instituciones policiales y de seguridad.
3. Entender en la organización, doctrina, despliegue, capacitación y equipamiento de las fuerzas.
4. Disponer de elementos de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad del Estado nacional, a través de los jefes de los respectivos cuerpos y fuerzas.

El Art. 9° crea el Consejo de Seguridad Interior, con la función de asesorar al ministro del área en la elaboración de las políticas correspondientes al ámbito de la seguridad interior, como asimismo en la elaboración de los planes y la ejecución de las acciones tendientes a garantizar un adecuado nivel de seguridad interior. Este órgano tiene a su cargo la coordinación de los distintos niveles jurisdiccionales de actuación. El Consejo de Seguridad Interior está integrado en carácter de miembros permanentes por:

- a)** El ministro de Justicia, Seguridad y Derechos, en calidad de presidente;
- b)** El ministro del Interior;
- c)** El secretario de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico;
- d)** El secretario de Seguridad Interior;
- e)** Los titulares de la Policía Federal, Policía de Seguridad Aeroportuaria, Prefectura Naval y Gendarmería Nacional; y
- f)** Por cinco jefes de policías provinciales, que rotarán anualmente.

El órgano de ejecución del Ministerio del Interior (Santillán, 2016) es la Secretaría de Seguridad Interior, la cual asiste al Ministro en todo lo vinculado a la seguridad interior por medio de la formulación de objetivos y políticas tendientes a preservar la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías, así como supervisar el accionar individual o de conjunto de las fuerzas de seguridad y policiales, ocupándose de la preservación de la seguridad de las áreas y zonas de frontera y ejerciendo la presidencia de la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad, con la finalidad de alimentar con la producción de inteligencia e información al Ministro del Interior. Asimismo, cuentan con cuatro cuerpos policiales:

- Policía Federal Argentina
- Gendarmería Nacional
- Prefectura Naval Argentina
- Policía de Seguridad Aeroportuaria

La ley también contempla la participación de miembros no permanentes: el Ministro de Defensa; el titular del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas; los jefes de policía provinciales no designados para integrar el Consejo en forma permanente; los gobernadores de provincia que así lo solicitaren podrán participar en las reuniones del Consejo, al igual que los legisladores integrantes de las Comisiones de Seguridad Interior de ambas Cámaras. Finalmente se establece que pueden ser llamados a participar con fines de asesoramiento todos aquellos funcionarios públicos nacionales y provinciales, e invitar a las personalidades cuya concurrencia resulte de interés. Este Consejo tiene su correlato a nivel provincial en los Consejos Provinciales de Complementación para la Seguridad Interior.

Estos constituyen órganos coordinados por los ministros del área de las respectivas provincias y cada uno de ellos está integrado por el responsable provincial del área de seguridad y las máximas autoridades de las fuerzas de seguridad y policiales federales con asiento en la provincia. Otro órgano del sistema lo constituye la Dirección Nacional de Política Criminal, que ejerce la dirección funcional y coordinación de la actividad de los órganos de información e inteligencia de las fuerzas policiales y de seguridad federales, y de los existentes a nivel provincial de acuerdo a los convenios que se celebren.

La ley coordina la actuación de los dos cuerpos policiales federales: la Policía Federal y la Policía de Seguridad Aeroportuaria, y las dos fuerzas de seguridad: la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval. La ley de Seguridad Interior establece en su Artículo 19 la obligatoria cooperación y actuación supletoria entre las distintas fuerzas policiales y de seguridad, facultando a sus efectivos a actuar en jurisdicción atribuida a otras en persecución de delincuentes, sospechosos de delitos e infractores, o para la realización de diligencias urgentes relacionadas con su función, cuando esté comprometido el éxito de la investigación, debiendo darse inmediato conocimiento al Ministerio del que dependen y a la fuerza titular de la jurisdicción.

2.4.2 Causas y Consecuencias de la Inseguridad en Argentina

Los datos dicen que los argentinos viven la inseguridad como el mayor de sus problemas. Los crímenes ocurren y se convierten rápidamente en titulares de diarios, en palabras quebradas de las víctimas que fluyen de las radios y en imágenes televisivas que muestran ladrones en el mismo instante en que ejecutan su fechoría. Los delitos, y también el modo en que son difundidos, son la causa central de esa percepción ciudadana.

La inseguridad ha aumentado sensiblemente en el mundo. En los últimos tiempos, la ONU advirtió que los índices criminales han crecido globalmente en forma acelerada. Sólo entre 1980 y 2000 la delincuencia aumentó casi un 30%. Otros de sus informes indicaron que el miedo creciente que la sociedad expresa ante el delito se asocia directamente "a la difusión por la prensa de los registros oficiales de muertes y violencia".

En la Argentina, la cantidad de crímenes (no la calidad de su organización y el nivel de violencia) no es hoy significativamente mayor que la registrada en el año 2003. Una economía más inclusiva explica la razón de esa realidad. Así se entiende que algunos reportes internacionales hayan colocado a este país como uno de los cinco que registraban un mejor clima de seguridad en el continente.

De cualquier manera, es necesario hacer una salvedad: los datos estadísticos del total del país no coinciden con los que surgen de los lugares de mayor concentración urbana, en donde se localizan bolsones de marginalidad social y en los que crece significativamente la criminalidad más violenta. El gran Buenos Aires es uno de esos lugares. Allí se advierte un fenómeno preocupante de violencia delictiva semejante al que exhiben ciudades como San Pablo, Río de Janeiro, Caracas o México.

Cuando se observa el aumento de la inseguridad como un fenómeno global, se entiende por qué la Argentina, con todo lo que debió afrontar, no puede quedar al margen de ese resultado. ¿Por qué iba a escapar al fenómeno de la inseguridad con el deterioro social que sufrió en las últimas dos décadas del siglo XX? ¿Por qué podría ver mejorar sus índices de criminalidad si el enorme crecimiento

económico experimentado no repercutió todo lo necesario como para garantizar un mejor desarrollo de los sectores más postergados de la sociedad?

La marginalidad es el mejor caldo de cultivo que encuentra la delincuencia. Allí donde no llega ninguna política pública, los controles sociales no funcionan y nadie hace propias las normas de conducta de la sociedad. Las familias se quiebran, los mayores carecen de trabajo y los más niños, alejados de la escuela, son empujados hacia la mendacidad y suelen crecer con las "reglas de la calle". De ahí al delito hay sólo un paso (Fernández, 2010).

Aun así no es ésa la única causa que explica el delito. Hay otras: un sistema policial que en muchos casos acaba asociado con quienes debe combatir; un procedimiento penal que a partir de cierta flexibilidad facilita liberaciones anticipadas no siempre entendibles, y un régimen penitenciario que día tras día demuestra su formidable incapacidad para recuperar a quienes han sido condenados. Hay además una cuarta causa: la sensación de impunidad. Una policía que no persigue, una justicia que no sanciona y una cárcel que ni castiga ni educa, son un cóctel perfecto para que nadie se sienta conminado a respetar la ley.

Para recuperar la seguridad ciudadana es importante atender todos esos aspectos. Es tan necesario integrar socialmente a los hoy marginados, como es imperioso depurar y prestigiar los cuadros policiales, hacer menos abuso de la discrecionalidad en el sistema procesal y volver más humano y compatible con la reinserción social este patético sistema penitenciario. Básicamente, se trata de centrar la lucha contra la inseguridad atacándola en sus causas y no en sus consecuencias.

La propalación mediática del delito tiene mucho que ver con el clima de inseguridad. Pero aun así, no es bueno pretender superar ese clima sobreactuando la reacción ante el delito en esos mismos medios. No representa solución alguna asumir públicamente y con total complacencia los "mandatos viscerales" que expresa la opinión pública cuando clama por venganza sensibilizada ante la desdichada víctima (Fernández, 2010). Ese malestar social

que el delito provoca tampoco se supera demonizando a quienes respetan las garantías constitucionales de quienes son sometidos a juicio.

Dice un autor (Fernández, 2010) que será imposible resolver el problema si el combate al delito se funda en una "urgencia política" nacida de encuestas que indagan en el ánimo de seres saturados de voces e imágenes que les acercan el crimen hasta el living de su casa. Nunca se ha gobernado bien preguntando qué hacer a quienes se sienten agobiados. A esos seres desesperados sólo los calma oír que alguien va a sacarlos del pozo en el que han quedado sumidos. Pero, más temprano que tarde ha de quedar al descubierto la inconsistencia de esos discursos hechos tan sólo para calmar expectativas.

Erradicar el delito va a demandar tanto tiempo como el que demande alcanzar un desarrollo económico y social más equilibrado. Si todos entendieran lo complejo que eso resulta, a nadie debería tolerársele usar el tema para endulzar el oído de los abatidos en busca de un voto, ni para desgastar interesadamente la credibilidad de los gobiernos.

Y si los gobiernos entendieran cabalmente la magnitud de la cuestión, seguramente se encargarían de fortalecer las fuerzas de seguridad sin tolerar las peores prácticas que aún hoy persisten entre sus miembros. Se ocuparían también de agilizar los procesos penales para que la justicia se materialice eficazmente y garantizarían que las penas se cumplan en cárceles.

El Comité de Crisis podrá requerir al Ministerio de Defensa el apoyo logístico de las fuerzas armadas mediante la afectación de sus servicios de arsenales, intendencia, sanidad, veterinaria, construcciones y transporte, así como de elementos de ingenieros y comunicaciones. Este apoyo básicamente logístico de las fuerzas armadas en situaciones de seguridad interior no implica el empleo de elementos de combate de estas fuerzas en el ámbito interno. Esta última posibilidad solo se configura excepcionalmente en dos hipótesis:

- 1)** En caso de atentado a la jurisdicción militar, las fuerzas armadas están facultadas a preservar y restablecer el orden en la aludida jurisdicción; y

- 2) Por disposición del Presidente de la Nación, previa declaración del Estado de Sitio (o estado de excepción), en aquellos casos en que el sistema de seguridad interior, sus fuerzas policiales y de seguridad, resulten insuficientes.

Este último supuesto explica (Colás, 2012) y determina la designación de un comandante operacional de las fuerzas armadas, al que se subordinarán todas las demás fuerzas de seguridad y policiales, exclusivamente en el ámbito territorial definido para dicho comando. En este caso el Ministro de Defensa se incorporará al Comité de Crisis en carácter de copresidente y como integrante el titular del Estado Mayor Conjunto de las fuerzas Armadas.

2.4.3 La Gobernabilidad en Argentina

El término gobernabilidad (Morduchowicz, 2007) está rodeado de incertidumbre. Como es sabido, en un principio se lo vinculó con las dificultades que afrontaban las democracias para hacer frente a las crecientes demandas sociales, y para derivar posteriormente en otras cuestiones relacionadas con la gobernabilidad, pero sustancialmente distintas a ella, como la eficacia. La preocupación se centraba en la efectividad con la cual los actores políticos arribaban a decisiones y en la capacidad institucional y gubernamental para aplicarlas. La gobernabilidad era así un atributo sistémico, en principio, del poder ejecutivo del gobierno y, más ampliamente, del gobierno en su totalidad y del sistema político en su conjunto.

Sin embargo, la discusión actual sobre la gobernabilidad ha dejado atrás la concepción de que las decisiones estatales son el factor principal que define las condiciones de legitimidad y eficacia, para aceptar la existencia de otras importantes influencias. Así, “hay vida más allá del gobierno. Además de la regulación y acción del gobierno democrático, existen también otros dispositivos y principios de autorregulación y autogobierno social, cuya mayor o menor vitalidad aumenta o disminuye la capacidad de orden y cohesión social” (Aguilar Villanueva, L.F., citado por Cruz, C., 2001).

2.5 La Política Pública de Seguridad y la Gobernabilidad en México

El Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018 es el documento rector de la política de Seguridad Nacional del Estado mexicano. Expresa las prioridades y la visión del Gobierno de la República en la materia, así como los objetivos estratégicos que la definen.

Bajo el liderazgo del Presidente de la República, este Programa presenta los fundamentos de una política de Estado para la Seguridad Nacional en el siglo XXI. Sustentado en el análisis de la posición de México en el mundo y de sus retos internos, responde a los desafíos de una nación democrática y moderna que deberá consolidar su condición de potencia emergente en un escenario global complejo y definido por cambios constantes.

Al adoptar un enfoque multidimensional, el Programa reconoce el impacto de aquellas tendencias y factores que podrían incidir negativamente sobre los intereses y objetivos nacionales de México y sobre las condiciones para el desarrollo social y económico de su población. Asimismo, presta atención a aquellos riesgos globales derivados de la transformación del panorama tecnológico, energético, demográfico y ambiental. Del mismo modo, reconoce las vulnerabilidades que pueden comprometer la estabilidad y el desarrollo de la nación.

El Programa resalta el desafío de garantizar la Seguridad Interior y reducir la violencia donde más afecta a la población. Considerando el papel destacado que las Fuerzas Armadas han desempeñado en la preservación del orden público y la contención del crimen organizado, este documento presenta opciones de política pública para fortalecer la gobernabilidad democrática y la Seguridad Interior en todo el territorio nacional. Lo anterior, conforme a las exigencias de la sociedad mexicana y el objetivo de alcanzar un México en Paz, en el que la libertad, la vida, el bienestar y el patrimonio de todos los ciudadanos sean garantizados por la plena vigencia del Estado de Derecho.

Para hacer frente a estos desafíos, el Gobierno de la República ha definido dos grandes objetivos estratégicos:

- Consolidar el Sistema de Seguridad Nacional para asegurar la atención integral de las vulnerabilidades, los riesgos y las amenazas a la Seguridad Nacional.
- Asegurar que la política de Seguridad Nacional del Estado mexicano adopte una perspectiva multidimensional para favorecer la consecución de los objetivos e intereses nacionales.

La consolidación del Sistema de Seguridad Nacional permitirá que el titular del Poder Ejecutivo Federal disponga de las instituciones, procesos e instrumentos para atender de modo integral la agenda de Seguridad Nacional del Estado mexicano.

Para lograrlo, se desarrollará el Sistema Nacional de Inteligencia (SIN), el cual sustentará el proceso de deliberación del Consejo de Seguridad Nacional (CSN) con productos de inteligencia de carácter estratégico. Con ello, las instituciones que forman parte de la comunidad de seguridad y defensa podrán evaluar oportunamente los desafíos presentes y futuros.

Una política de Estado en materia de Seguridad Nacional requiere que todos los componentes del poder nacional sean considerados al momento de salvaguardar los intereses del país. El Programa para la Seguridad Nacional considera de modo integral el papel de las instituciones que forman parte de la comunidad de seguridad y defensa, y desarrolla los mecanismos que serán promovidos por esta Administración para garantizar su coordinación.

2.5.1 La Política de Seguridad en México

Alcanzar un México en Paz es una de las grandes aspiraciones compartidas por todos los mexicanos. El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 ha hecho de ésta la primera de las cinco grandes metas nacionales del Gobierno de la República. En el ámbito de la Seguridad Nacional, esta aspiración se traduce en la atención de los múltiples retos que el país enfrenta en el siglo XXI.

Una política integral de Seguridad Nacional debe atender todos los factores que pueden vulnerar la seguridad del Estado y el proyecto de nación. Bajo esta perspectiva, el Ejecutivo Federal ha adoptado una visión que privilegia un enfoque multidimensional que trasciende las aproximaciones tradicionales a la Seguridad Nacional. Al desarrollar una agenda amplia, esta visión considera una serie de fenómenos y problemáticas sociales, económicas, ambientales, tecnológicas y de salud, en función de su impacto sobre los intereses nacionales, las condiciones que permiten el desarrollo del país, y el disfrute de los derechos de sus ciudadanos.

La política de Seguridad Nacional es multidimensional en la medida en que presta atención integral a las vulnerabilidades, riesgos y amenazas que impactan directamente sobre el desarrollo del Estado mexicano y la calidad de vida de su población, estableciendo un vínculo entre la seguridad, la defensa y el desarrollo en tres vertientes: humana, político-militar y económico-ambiental.

Al mismo tiempo, es estratégica por trascender el límite temporal de una política de gobierno para permitir la formulación de escenarios alternativos con el fin de anticiparse a los hechos, bien para administrar el cambio, adaptarse a él o mitigar sus efectos negativos oportunamente; así como para impulsar una acción coordinada contra amenazas y riesgos específicos en los niveles táctico, operacional y estratégico.

Se trata de una aproximación dinámica que requiere de políticas públicas flexibles para adaptarse a los cambios vinculados con la manifestación de amenazas emergentes, tal como se vislumbra en el complejo horizonte nacional e internacional del siglo XXI.

Esta visión engloba los desafíos de Seguridad Nacional que México enfrenta actualmente y ofrece una guía clara para orientar los alcances de la política de Seguridad Nacional durante los próximos años. Al mismo tiempo, permite que las autoridades que forman parte del Consejo de Seguridad Nacional puedan definir prioridades en función de la evaluación del entorno estratégico

nacional e internacional y la naturaleza de los riesgos y amenazas que pueden comprometer la seguridad de la nación.

Los principios fundamentales contenidos en nuestra Constitución Política, al igual que las grandes metas nacionales definidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, integran el proyecto nacional y dan fundamento a la razón práctica del Estado mexicano. Lo anterior cobra relevancia debido a que la política de Seguridad Nacional es una función esencial del Estado, que permite el disfrute de derechos fundamentales de interés general, que tiene como atributos ser estratégica, multidimensional y dinámica, y cuya preservación compete al Presidente de la República.

Al respecto, la Ley de Seguridad Nacional establece las bases de integración y acción coordinada de las instituciones y autoridades encargadas de preservar la Seguridad Nacional en sus respectivos ámbitos de competencia, así como la forma y los términos en que las autoridades de las entidades federativas y los municipios colaborarán con la Federación en dicha tarea (Artículo 1). El Artículo 3 del citado cuerpo legal señala que por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, que conlleven:

- I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;
- II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;
- III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;
- IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. La defensa legítima del Estado mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y

VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico, social y político del país y sus habitantes.

De lo anterior se desprenden las proposiciones siguientes:

1. La población, el territorio nacional, el orden constitucional, las instituciones de gobierno y la soberanía e independencia nacionales son elementos indispensables para la existencia del Estado mexicano, por lo que constituyen intereses nacionales permanentes o esenciales.

2. La preservación de la democracia, entendida no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo de México, constituye un objetivo nacional permanente del que derivan las aspiraciones y los objetivos nacionales de carácter estratégico.

3. La política de Seguridad Nacional es una función de índole superior que dirige, integra y coordina las acciones de las autoridades e instituciones que están vinculadas con los sectores de la seguridad, la defensa y el desarrollo a fin de prever, prevenir, disuadir, contener o desactivar aquellas vulnerabilidades, riesgos y amenazas que pueden comprometer nuestro proyecto de nación.

Las tres consideraciones anteriores confirman que los propósitos de la política de Seguridad Nacional del Estado mexicano son definidos por acciones tendientes a fortalecer, preservar, mantener y defender los intereses y objetivos nacionales, para consolidar nuestro proyecto de nación.

2.5.2 Causas y Consecuencias de la Inseguridad en México

En la actualidad hay muchas causas de inseguridad en México, y los factores más influyentes son los siguientes:

- Fallas en el sistema educativo del país.
- Fallas en la política de seguridad.
- Fallas por parte de la policía o el personal de seguridad.
- Desigualdad económica.
- Tráfico ilegal de drogas y armas.

Las causas de todos estos factores es en general una sola: el desempleo. El desempleo es causado por distintas razones, una de las principales, si no se puede decir que la principal, es la falta de la preparación, comenzando porque mucha gente nunca fue a la escuela o fue por un corto periodo de tiempo, e incluso algo que llega a influir mucho en algunos casos en que se asiste a la escuela y se terminan los periodos de manera “correcta”, es que hay alguna falla en el sistema educativo, es decir, el sistema o la manera en la que una determinada institución o un grupo de instituciones regulan las normas para educar a sus alumnos. Además, muchas personas en la actualidad fallan en esta etapa debido a la desigualdad económica, es decir, las notables diferencias de disponibilidad de recursos entre personas o grupos de personas al no contar con los recursos económicos para pagar una educación privada o de calidad. El desempleo ocasiona la desesperación de la gente por tratar de satisfacer sus necesidades, esto la lleva a tratar de conseguir el dinero lo más fácil y rápidamente posible, y por lo tanto llega a usar medidas como el narcotráfico; este se refiere al comercio ilegal de drogas tóxicas e incluye desde el cultivo hasta la distribución de las drogas y el comercio ilegal de armas. Otro método empleado en la desesperación por obtener dinero es la delincuencia, cometer actos en contra de la ley tales como robos, fraudes, secuestros, etc. Y recordemos que, obviamente, la delincuencia corresponde a un castigo según lo estipulado por la ley.

(Santillán, 2016) menciona que en relación con la seguridad pública, en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se habla de una asignatura pendiente porque no se consideraba una preocupación prioritaria para la sociedad; se trata de los delitos de alto impacto: situaciones de secuestro, extorsión de homicidios dolosos y de robos con violencia.

La violencia y la inseguridad también deterioraron las condiciones para el crecimiento y desarrollo económico; además de romper el tejido social, el olvido de los valores cívicos y el nulo respeto al Estado de Derecho; obviamente, se requiere de una estrategia integral para recuperar la confianza de la ciudadanía hacia las corporaciones policiales.

Es necesario generar más y mejor inteligencia, a través de la generación de productos que deriven de aparatos de inteligencia bien estructurados para la toma de decisiones en materia de seguridad pública y de seguridad nacional.

Toda esa inoperancia por parte de algunas Entidades Federativas, ha hecho que el Gobierno Federal dirija su política de seguridad en seis líneas de acción:

1. Planeación.
2. Prevención.
3. Coordinación entre autoridades estatales y federales.
4. Respeto a los derechos humanos.
5. Transformación institucional con mejor capacitación policial y evaluación de la estrategia para un posible replanteamiento.
6. División del territorio en cinco regiones operativas, las zonas están delimitadas según la actuación de los grupos criminales y las dificultades que enfrenta cada región del país.

En los últimos 16 años, comenta Santillán (Santillán, 2016), la inseguridad se ha convertido en una de las mayores preocupaciones para los mexicanos, ya que no encuentran la sensación de certeza de seguridad y de justicia para que sus familias, sus bienes, su hogar y el entorno donde se desarrolla cada ciudadano se

vean seguros. Se ha vuelto cotidiano para la población saber de asuntos de secuestro, extorsión, homicidios dolosos y robo en todas sus modalidades. Esto ha conducido a que la inseguridad sea un tema que aparezca día a día, momento a momento en los medios de comunicación, así como en las instituciones académicas y la sociedad en general.

Existen diversos factores que han hecho que aumente la inseguridad en México, como la falta de oportunidades, la situación económica que no progresa, el deterioro de los valores de la sociedad, la corrupción que impera dentro de las instituciones de seguridad pública, de procuración de justicia y de los cuerpos de policías de los tres órdenes de gobierno.

Una perspectiva multidimensional en materia de Seguridad Interior debe identificar el conjunto de vulnerabilidades que han permitido el aumento de la violencia y la delincuencia en nuestro país. Tal como lo señala el Programa Sectorial de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), en México existen diversos factores de carácter estructural vinculados con la marginación y la pobreza que debilitan el tejido social, haciendo que la población sea vulnerable a la violencia y la delincuencia. La falta de oportunidades laborales y la desocupación se han convertido en factores precursores de la violencia. Asimismo, el acceso limitado a la educación media y superior y la deserción escolar pueden convertirse en factores de riesgo. Los niveles de escolaridad se encuentran asociados con las expectativas a futuro de las personas y sus posibilidades de movilidad social. Por ello la falta de oportunidades educativas puede llevar a las personas a considerar a la delincuencia como una alternativa.

Otro factor de riesgo que puede generar violencia y delincuencia es el nivel de desconfianza ciudadana, que impide la solución pacífica de los conflictos entre comunidades y vecinos. La insuficiencia o deterioro de los espacios públicos para la convivencia es un factor que incide en el debilitamiento del tejido social. El cambio en las formas y espacios de sociabilidad y convivencia de la población mexicana, así como la persistencia de importantes disparidades sociales, ha dado

pie a la conformación de un espacio urbano cada vez más fragmentado y desigual, caracterizado por el creciente repliegue de lo público hacia el ámbito de lo privado.

Finalmente, en nuestro país persiste una baja confianza en las autoridades encargadas de la operación de los sistemas de procuración de justicia. Esta situación se ha visto reflejada negativamente en los índices de impunidad y corrupción, así como en el ineficiente desempeño de las instituciones de justicia. En consecuencia, la percepción de los ciudadanos sobre la procuración de justicia en México es, en términos generales, negativa.

Todos estos factores inciden de diferente forma en sectores específicos de nuestra población. Desafortunadamente, los jóvenes se han convertido en las principales víctimas de la violencia y en sus principales generadores (27). Otro segmento de la población que ha estado expuesto a la violencia y la delincuencia es el de los niños y las niñas, quienes son una de las grandes prioridades de esta administración. La violencia también ha afectado al campo mexicano, teniendo un impacto importante sobre nuestras comunidades indígenas. Finalmente, no es posible omitir los efectos negativos de la violencia sobre las mujeres mexicanas, por lo que la atención de la violencia de género seguirá siendo una prioridad durante los próximos años.

2.5.3 La Gobernabilidad en México

La nueva gobernabilidad en México (Mier, 2013) tiene como característica básica el interés del Gobierno de la República para construir pactos que dirijan a la sociedad a un proceso de acciones eficaces, donde los actores políticos y económicos tengan una corresponsabilidad en esa nueva dinámica.

La gobernabilidad es definida por el Banco Mundial como “el conjunto de tradiciones e instituciones por medio de los cuales es ejercida la autoridad en un país. Esto incluye el proceso mediante el cual el gobierno es seleccionado, vigilado y reemplazado; la capacidad del gobierno para formular e implementar de forma efectiva políticas públicas; así como el respeto de los ciudadanos y el estado por las instituciones que regulan la interacción política, social y económica que se da entre ellos”.

Desde esta perspectiva, fortalecer la gobernabilidad es una tarea de gobierno en la que contribuyen los partidos, los grupos de presión y demás actores políticos, incluyendo las organizaciones de la sociedad civil, e implica la práctica del diálogo para la generación de acuerdos y consensos que permitan alcanzar un nivel aceptable.

La crisis económica y social, la declinación del Estado de Bienestar, la violencia, la corrupción, el descrédito de los partidos políticos y la incapacidad del Estado para responder a las demandas sociales son factores que llevaron a México a poner en riesgo su gobernabilidad, provocando una crisis del modelo tradicional. Por ello, el Gobierno de la República proyectó el cumplimiento de compromisos que se antepusieran a los intereses de orden particular, privado o partidario, en virtud de lograr acuerdos esenciales materializados en reformas estructurales que aceleren el desarrollo de México.

Prueba evidente de este nuevo matiz en la gobernanza mexicana es el Pacto por México, instrumento fundamental para impulsar la transformación con una voluntad compartida de las principales fuerzas políticas del país y del Gobierno de la República en la búsqueda de mayores oportunidades con el fin único de promover el progreso del país.

Es así como el presidente Enrique Peña Nieto asume de manera inédita el mandato que le otorgaron los mexicanos en las pasadas elecciones, con el compromiso y la responsabilidad, al suscribir junto con las tres principales fuerzas políticas del país (PRI, PAN y PRD) el “Pacto por México” como la vía para la construcción de un futuro alternativo y como la única forma de innovación política capaz de lograr la reconciliación nacional a través de cinco grandes acuerdos que a su vez contienen acuerdos particulares traducidos en compromisos que requieren reformas legales:

- Sociedad de Derechos
- Crecimiento Económico, Empleo y Competitividad
- Seguridad y Justicia

- Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción
- Gobernabilidad Democrática.

Los que a su vez contienen acuerdos particulares traducidos en compromisos que requieren reformas legales. Donde se habla de gobernabilidad democrática significa el diseño de una estrategia basada en la participación y el diálogo de la ciudadanía, para construir acuerdos que propicien y fortalezcan la gobernabilidad democrática. Aunque faltó hacer mención de la legalidad y legitimidad que le otorga las instituciones y el pueblo a un gobierno, es esencial porque desde ahí se inicia un proceso de gobernabilidad.

Se debe contar con un federalismo articulado, ya que dentro de nuestra Carta Magna se establece el pacto federal, siendo la organización política más adecuada para promover el desarrollo equilibrado de las partes que integran la nación; además, se deben establecer los ámbitos de competencia y de responsabilidad de cada orden de gobierno, profundizando la redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos hacia las entidades federativas y municipios (Santillán, 2016).

El mismo Santillán afirma que estos párrafos están bien articulados, aunque la realidad es que ese federalismo al parecer solo se da en el reparto del presupuesto de egresos, cuando todas las partes de los tres órdenes de gobierno quedan a gusto con los acuerdos obtenidos de dicha repartición. Se vuelve a caer así en contradicciones por parte de nuestros gobernantes, principalmente al tomar la responsabilidad del tema de seguridad de sus entidades federativas.

La definición de una política de Estado en materia de Seguridad Nacional exige considerar el papel que México ocupa en el mundo del siglo XXI. En un escenario internacional definido por el cambio constante, nuestro país se perfila hoy como una potencia emergente y un actor global responsable llamado a asumir mayores responsabilidades frente a la comunidad internacional. Por ello, la inserción exitosa de México en un mundo que plantea grandes oportunidades y retos requiere el aprovechamiento de las ventajas del país y de los factores que lo colocan como un actor relevante en el escenario global.

2.6 Política Pública de Seguridad y la Gobernabilidad en el Estado de México

El Estado de México es una de las treinta y dos entidades de la República. Es uno de los estados fundadores de la federación, y el de mayor densidad de población. Se encuentra en el centro-sur del país y posee una superficie mayor a 22.000 km². Su gentilicio es **mexiquense**, para distinguirse de los ciudadanos del país, llamados *mexicanos*.

Los orígenes del estado se encuentran en el territorio del extinto imperio mexica, que mantuvo una división política de la Nueva España durante el período colonial español. Después de la Independencia, la Ciudad de México fue elegida como la capital de la nueva nación; su territorio fue separado del estado. Años más tarde, partes del estado fueron desmembradas para formar los estados de Hidalgo, Guerrero y Morelos. Estas separaciones territoriales han conferido al estado el tamaño y la forma que tiene, con el Valle de Toluca al oeste de la Ciudad de México, y una saliente que se extiende por el norte y el este de esta entidad. Limita al norte con los estados de Querétaro e Hidalgo; al sur con los estados de Morelos y Guerrero; al oeste con el estado de Michoacán, al este con los de Tlaxcala y Puebla, y rodea al Distrito Federal. Con sus más de quince millones de habitantes, es la entidad mexicana con mayor número de población, de la cual más de dos tercios se concentran en la Zona Metropolitana del Valle de México.

El Estado de México está dividido en ocho regiones naturales, de acuerdo a sus accidentes geográficos, características del suelo y clima, las cuales son los volcanes y Valle de Anáhuac; los llanos y lomeríos del norte; las cumbres occidentales; la depresión del Balsas y las sierras y valles del sudeste.

Debido a la concentración de la población en las últimas décadas, en el estado existen dos zonas metropolitanas, la primera forma parte de la zona conurbada de la ciudad de México. En éste ámbito el primer indicador fundamental se relaciona con la población, y de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en su conteo de 2010, la población total en el país es de aproximadamente 112 millones 337 mil habitantes. De estos 57 millones, 481 mil 307 son mujeres, mientras que 54 millones, 855 mil 231 son hombres. De dicha población, corresponden al Estado de México 15 millones, 175

mil 862 habitantes, en los que también hay más mujeres que hombres, puesto que 7 millones, 778 mil 876 son mujeres, en tanto que 7 millones, 396 mil 986 son hombres.

Figura 2. Mapa del Estado de México y su división municipal por región



Fuente: Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación.

2.6.1 Política Pública de Seguridad en el Estado de México

Bajo el principio de la Planeación Democrática, el gobierno del Estado de México convocó a todos los grupos sociales organizados, y a la población en general, a participar en la elaboración y formulación del Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017.

Conscientes de que el progreso, el desarrollo y la solución de los problemas son una labor que deben realizar de manera conjunta tanto las autoridades como la sociedad, se formuló una estrategia para que se presentaran ponencias con líneas de acción en Foros Regionales, con el fin de hacer más eficiente a la actual Administración Pública Estatal.

En este contexto, la implementación de las políticas públicas en la entidad, surge de las necesidades y aspiraciones de los mexiquenses en temas como el progreso social, el desarrollo económico, la sostenibilidad y la seguridad ciudadana, y se sustenta en tres pilares:

- 1) **Gobierno Solidario**, encauzado en las necesidades sociales, educativas y de salud de sus habitantes;
- 2) **Estado Progresista**, promotor del desarrollo económico regional en correspondencia con la preservación del medio ambiente, y
- 3) **Sociedad Protegida**, que tiene a su cargo la impartición de una seguridad ciudadana mediante una justicia imparcial, pronta y equitativa.

La seguridad no se reduce sólo a la respuesta policial, sino que es un compromiso con la libertad ciudadana, el cual consiste en combatir a los elementos que vulneran a la sociedad. Para cumplir con este compromiso en la totalidad de las instituciones involucradas en la función de seguridad ciudadana del Estado de México, se deben adoptar enfoques de seguridad inteligentes, basados en el conocimiento comprensivo de las amenazas, partiendo de los análisis descriptivos de los fenómenos para adentrarse después en la explicación de sus causas. Hoy en día las medidas de respuesta al fenómeno delictivo continúan siendo reactivas, pues no consideran la variedad de dimensiones que contiene un problema, lo cual resta eficacia cuando se procede contra complejas y nuevas amenazas.

El tratamiento de las amenazas en la seguridad ha consistido en combatir sus efectos nocivos más que en reducir su origen. El resultado es que algunas llegan a contenerse, sin resolverse a nivel estructural, permaneciendo como males sociales crónicos cuyo arraigo se fortalece por la insuficiencia de respuestas de las políticas públicas. Por tanto es indispensable fortalecer que las instituciones de seguridad en la entidad transiten de un estado reactivo a uno proactivo. De tal

manera que una vez analizadas las amenazas potenciales en el entorno y su posible evolución, se diseñarán acciones que modifiquen esas conductas, anticipándose a las amenazas a la seguridad ciudadana. En este sentido la inteligencia, entendida como el uso del conocimiento para la acción contra riesgos futuros de la seguridad, es una imprescindible herramienta en las tareas de prevención y combate al delito. Se necesita por tanto de un trabajo continuo y eficaz en el proceso de analizar la información, mediante un sistema riguroso y homogéneo.

2.6.1.1 Prevención del Delito

La prevención del delito es una de las estrategias más eficientes en política de seguridad, ya que evita costos financieros, humanos y sociales. Por esta razón el Gobierno Estatal plantea fortalecer las políticas de prevención. La prevención del delito se debe abordar desde tres ángulos:

1. El combate a las causas del delito, consistente en la aplicación de políticas sociales;
2. La disuasión del delito, realizada a través del mantenimiento de los cuerpos policiales y de vigilancia eficiente que disuadan al delincuente en potencia de cometer un crimen, y
3. La reinserción social, que consiste en la transformación de la conciencia y conducta de las personas que hayan cometido un delito, evitando su reincidencia.

2.6.1.2 Combate a las Causas del Delito

Las causas del delito son muchas y variadas. Sin embargo, una que merece especial atención por su relevancia y su esfera de alcance es la exclusión social. Este fenómeno se presenta recurrentemente y puede detonar conductas

delictivas. De esta forma la política social puede coadyuvar de forma relevante en la seguridad a través de políticas de integración y participación social. Ejemplo de dichas líneas de acción son el establecimiento de guarderías y estancias infantiles, las campañas de integración familiar, el combate a la violencia intrafamiliar, el acceso a la educación con políticas de nutrición, el combate a las adicciones, el fomento al acceso a un empleo digno y bien remunerado, la revitalización de espacios públicos, la modificación del paisaje urbano, el desarrollo comunitario, la cultura y el deporte.

Es evidente que para que la formulación de una política social integral, con vocación para que la prevención del delito sea eficaz, debe dirigirse especialmente hacia los grupos en situación de vulnerabilidad, en términos de su propensión a incidir en conductas antisociales y, en particular, hacia grupos de población que, debido a las dificultades socioeconómicas son proclives a caer en conductas antisociales bajo circunstancias adversas. De tal manera que estos grupos son los de mayor interés de la política del Gobierno Estatal. Entre ellos se encuentran los niños y jóvenes en situación de calle, los jóvenes que no estudian ni trabajan y los que padecen adicciones.

Si bien esta clasificación no abarca el espectro completo de la población que podría incurrir en conductas delictivas, una atención focalizada de la política social incidirá favorablemente en la prevención temprana del delito. Aunado al aumento de oportunidades de desarrollo entre los grupos en situación vulnerable, el Gobierno Estatal complementa esfuerzos a través del fomento de actividades deportivas, culturales y de esparcimiento para niños y jóvenes. Dichas actividades sustituyen la oportunidad que muchos tienen para iniciarse en actividades delictivas, ya que se presentan como alternativas de vida.

De igual forma, son una importante oportunidad para acercar el apoyo social a niños y jóvenes en situación vulnerable y brindar la orientación necesaria para ofrecer opciones de desarrollo viables y congruentes con otros ámbitos de desarrollo como la educación y la salud.

2.6.1.3 Disuasión del Delito

La disuasión constituye el segundo frente en la prevención del delito, y se logra cuando los criminales perciben a la autoridad como una fuerza efectiva de combate a la delincuencia. Para alcanzar dicha meta los retos más importantes son los siguientes:

- 1) Lograr una mayor cobertura de resguardo del territorio,
- 2) Evitar que el cuerpo policial pueda ser corrompido, y
- 3) Abatir la impunidad por medio del fortalecimiento del Estado de Derecho.

La cobertura de resguardo es responsabilidad de más de 44 mil policías, si se consideran los 139 elementos estatales y municipales. Dicha cifra es inferior al promedio nacional de policías por habitante. La policía estatal tiene presencia en los 125 municipios; sin embargo, existen diferencias significativas entre las corporaciones municipales respecto del número de personal, el nivel de infraestructura física y de equipamiento, entre otros aspectos.

En la actualidad, el reto más importante en materia de disuasión consiste en posicionar a la policía estatal como una fuerza eficiente y honesta. Sin embargo, el Estado de México enfrenta un problema de corrupción y falta de confianza de la población en los distintos cuerpos policiales. Esta percepción se debe, en parte, a que el sueldo promedio de la policía estatal (como en el resto del país) es aún insuficiente comparado con el nivel de responsabilidad, la carga de trabajo y la severidad de los delitos que enfrenta la entidad.

En el mismo sentido, es importante contar con indicadores reales de corrupción, fáciles de entender y que se reporten periódicamente. Por tanto, es necesario que los elementos policiales evalúen estos parámetros de forma eficaz y consistente. Por ejemplo, de acuerdo con el Modelo de Evaluación y Control de Confianza del Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, suscrito bajo el marco de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO),

hasta el año 2011 se habían aplicado alrededor de 7 mil 500 pruebas de confianza a los policías de la entidad.

Percepción ciudadana e incidencia delictiva: La percepción de los mexiquenses en materia de seguridad resulta fundamental para que las personas puedan desarrollar sus capacidades de forma plena.

Asimismo, se estima que la incidencia delictiva está relacionada estrechamente con la percepción de seguridad.

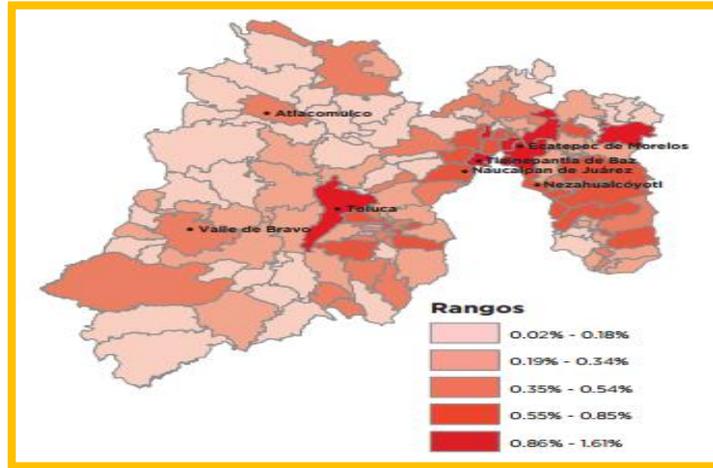
Entre los mexiquenses se tiene una amplia percepción de inseguridad, lo cual se manifiesta de diferentes formas, entre ellas que se desincentive la inversión privada, tanto de sus habitantes como de las empresas que podrían establecerse invirtiendo en la entidad, generando empleos y desarrollo económico.

La manera de corregir esta opinión es mediante la inversión en infraestructura física y equipamiento de seguridad, y mejorando las condiciones del personal policial a través de la capacitación y la profesionalización, a fin de generar las condiciones para conformar una Sociedad Protegida.

Si bien la percepción ciudadana es uno de los indicadores más importantes en la materia, la comisión del delito es el parteaguas entre su prevención y el proceso de procuración de justicia. Por tal motivo conocer la situación delictiva en la entidad es fundamental para enfrentar el delito directamente.

Observando la distribución geográfica del delito, se puede deducir que la incidencia se debe a la cercanía con la Ciudad de México. Por tanto, es de gran importancia reforzar la seguridad urbana en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM).

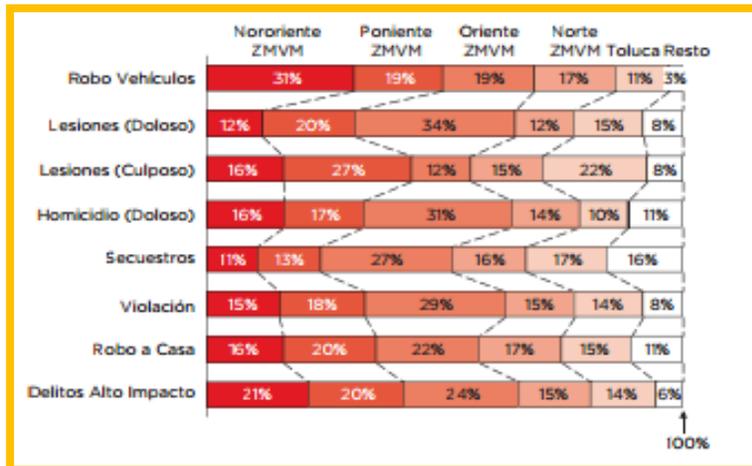
Figura 3. Denuncias por delito de alto impacto en el Estado de México, 2010.
(Denuncias como porcentaje de la población)



Fuente: Datos de la Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2010.

En términos de los delitos de alto impacto, se puede observar que en la región nororiental de la ZMVM existe una mayor incidencia de robo de vehículos; mientras que los delitos que comprometen la integridad física de la víctima (homicidio, lesiones) se concentran principalmente en la región oriental de la entidad.

Figura 4. Distribución geográfica de denuncia de los delitos de alto impacto por zonas en el Estado de México, 2007-2010



Fuente: Datos de la SNSP.

Se puede observar que los delitos de alto impacto (como el robo de vehículos, lesiones dolosas y culposas, homicidio doloso, secuestros y violación) reflejan una mayor incidencia en las regiones norte, nororiente y oriente del Valle de México, por lo cual se requiere implementar una política especial en cada una.

En el año 2010 se registraron mil 153 denuncias por homicidios dolosos, concentradas en la región oriente de la ZMVM (aunque el sur de la entidad presenta la mayor incidencia per cápita). En el caso de las lesiones dolosas y las violaciones, éstas también se concentran en el oriente del Valle de México. El combate al delito en la ZMVM debe ser una tarea conjunta de las tres competencias de gobierno y debe contar con una coordinación especial entre el gobierno Estatal, el gobierno de la Ciudad de México (CDMX) y la Federación. Dado que existe una corresponsabilidad derivada de la movilidad de la gente en esta región, los beneficios de la prevalencia del Estado de Derecho beneficiarán a las dos entidades y al país.

2.6.2 La Gobernabilidad en el Estado de México

Con la finalidad de gobernar y mostrar los resultados a corto, mediano y largo plazo, se han implementado acciones encaminadas a dar atención a las peticiones o solicitudes emitidas por la sociedad.

A partir de la premisa de “contribuir a transformar la Administración Pública Estatal en un instrumento que responda con eficacia, eficiencia y hacerlo congruente con las necesidades de la sociedad”, se realizó un conjunto de 74 análisis y dictámenes organizacionales, entre los que destacan: 1) La creación de la Dirección General de Regulación de la Subsecretaría de Ingresos, de las universidades Politécnicas de Atlautla y Texcoco, y de la Comisión para la Protección contra Riesgos Sanitarios del Estado de México. 2) La reestructuración de las secretarías Técnica del Gabinete (STG), del Trabajo (SETRAB), de Educación (SEEM), de la SSC, de la PGJEM y del Instituto de Salud del Estado de

México. 3) La reestructuración de los tecnológicos de Estudios Superiores de Ecatepec (TESE), de Coacalco (TESCO), de Chimalhuacán (TESCHI), de la Universidad Tecnológica del Valle de Toluca (UTVT), de los Servicios Educativos Integrados al Estado de México (SEIEM) y del Instituto Mexiquense de Seguridad y Justicia. Como consecuencia de lo anterior, se fortalecieron los sectores estratégicos de la Educación, la Salud y la Procuración de Justicia.

En el marco de la Gobernabilidad, el Gobierno del Estado de México implementó la estrategia denominada “Consolidar un Gobierno Eficiente”, y dentro del contexto laboral continuaron con la aplicación de una política salarial congruente, con sueldos retributivos y competitivos en términos del mercado laboral, política que además responde a los distintos puestos en función de los conocimientos y experiencias requeridas, así como de las responsabilidades y funciones asignadas en el ámbito de la Administración Pública Estatal.

El término gobernabilidad se define como el proceso por el cual diversos grupos integrantes de una sociedad ejercen el poder y la autoridad, de modo que al hacerlo llevan a cabo políticas y toman decisiones relativas tanto a la vida pública como al desarrollo económico y social.

Cabe destacar que no es un estado el que permite, por sí mismo, gobernar a una sociedad, ni tampoco la sociedad misma es gobernable o ingobernable; ésta se trata de una relación compleja entre estado y sociedad, es decir, un compromiso bilateral para mantener un equilibrio en la vida de un país.

En una buena democracia el gobierno debe actuar con base en cuatro principios:

1. La percepción de la legitimidad
2. La importancia central del papel de los ciudadanos
3. La visión de un proyecto sobre la sociedad en la que actúa
4. La adaptación de la gestión pública.

Sin embargo, la gobernabilidad no se debate, se negocia y se consensua. Para analizar y valorar que este proceso se encuentre siendo ejecutado de manera eficaz, se deben tomar en cuenta tres criterios:

- El tipo de régimen político en el que la democracia actúa
- El proceso de ejercicio que emplea la autoridad gubernamental
- La capacidad del gobierno para formular políticas públicas y ponerlas efectivamente en práctica.

Es común que el término se confunda con gobernanza, pues suelen tomarse como sinónimos sin conocer la diferencia entre estos términos. Gobernanza se refiere únicamente a la calidad de respuesta que ofrece el Estado, mientras que gobernabilidad se basa en la capacidad técnica y política con la que el Estado cuenta para dar solución a las demandas de la sociedad (García, 2014).

Para otro autor (Valenzuela, 2008) los partidos políticos juegan un papel importante para fortalecer la gobernabilidad. En la práctica, continúa, este proceso de competencia electoral requiere la formación de organizaciones que promuevan programas e ideologías distintas, capaces de representar las divergencias de opinión que surgen en cualquier sociedad y articularlas en las esferas del poder público. En otras palabras, las democracias requieren un sistema de representación que dé garantías de participación genuina; que permita articular los intereses sociales y traducirlos en el nivel de toma de decisiones que conlleva la formulación de las reglas fundamentales de la sociedad. La existencia de partidos y otros movimientos democráticos requieren de libertad de expresión, de asociación y el respeto a los derechos fundamentales de los individuos y las minorías.

2.7 El Municipio en México

La palabra municipio forma parte de nuestro lenguaje común (González, 2003), esto no significa que todos tengamos la misma idea de su significado. Algunos autores definen al municipio de acuerdo con su raíz etimológica; otros ponen el acento en el elemento humano, destacando el vínculo social de vecindad; mientras que para otros lo más importante es el elemento territorial, y unos más se apoyan en los fines del municipio.

2.7.1 Antecedentes Históricos del Municipio

Los antecedentes del Municipio en la cultura azteca los encontramos en los calpullis, cuyo gobierno estaba formado por el consejo de ancianos. El calpulli era una organización social y territorial autosuficiente, integrado por familias quienes producían bienes necesarios y suficientes para su subsistencia.

La colonización en América se justificó jurídicamente a través de la institución municipal, con la fundación del primer ayuntamiento por Hernán Cortés, instalado en la Villa Rica de la Veracruz el 22 de abril de 1519. Con él se dio el primer paso a la organización de este cuerpo político y jurídico en el continente americano. Después se fundaron los municipios de Tepeaca (Villa Segura de la Frontera), Puebla, Coyoacán y la Ciudad de México.

En un principio se realizó por medio de la segmentación de los señoríos ya existentes, y en las superficies territoriales donde no había la milicia se encargaba de ello por medio de las Capitulaciones Reales, es decir, por contratos realizados por la Corona. Más tarde la división territorial se organizó en provincias, que se conformaban por pueblos, los que debían tener una cabecera llamada Alcaldía Mayor, siendo obligatorio establecer un Cabildo o Concejo Municipal.

Los cabildos de indígenas o repúblicas de indios tenían diferentes funciones, como:

- a)** Recaudar y entregar los tributos a los españoles,
- b)** Distribuir el trabajo para construcciones o tareas agrícolas, y
- c)** Cooperar en el proceso de evangelización.

Los ayuntamientos fueron los principales protagonistas del proceso de la conformación del Congreso Constituyente del nuevo Estado mexicano. Es así como se puede hablar ya de la existencia del municipio con la denominación de mexicano.

En el periodo intermedio entre el Plan de Iguala y la Constitución de 1824, sube al poder Agustín de Iturbide, quien suscribió en 1822 el Reglamento

Provisional Político del Imperio Mexicano, en el que estableció que las elecciones de ayuntamientos para el siguiente año “se llevarán a cabo de acuerdo con un decreto promulgado por dicho Reglamento”. El 4 de octubre de 1824 se aprobó el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, estableciéndose la República Federal en el Artículo IV que manifestó:

“La Nación Mexicana adopta para su gobierno la forma de República, Representativa, Popular y Federal; con 19 estados, 4 territorios y un Distrito Federal”.

Al no hacerse referencia a la forma de gobierno local, dejó en plena libertad a los estados para organizar sus gobiernos y administraciones, regulándose los municipios por la normatividad de la Constitución de Cádiz.

En la Constitución de 1857 se precisó la organización del país en forma de República Representativa, Democrática, Federal y Popular. Donde se mencionaba en el citado ordenamiento que se elegiría popularmente a las autoridades públicas municipales y judiciales, y que todo mexicano debería contribuir a los gastos de la Federación, Estado o Municipio, así que estos últimos podían exigir impuestos para sus funciones y cierta independencia económica. El Artículo 36 establecía la obligación de todo ciudadano de inscribirse en el padrón de su municipio, de tal manera que los estados de la Federación normaban y reglamentaban sus regímenes municipales.

Al hablar de municipio entendemos como tal a los grupos sociales que se encuentran establecidos en determinado territorio, que se hallan relacionados por las necesidades de su comunidad y están organizados política y jurídicamente. En este sentido (Robles, 2002:26) se señala que:

“El municipio mexicano es una persona jurídica integrada por una asociación de vecindad asentada en una circunscripción territorial que es la base de la división política, administrativa y territorial de una entidad. Constituye un nivel de gobierno, con capacidad jurídica, política y

económica, para alcanzar sus fines y autogobernarse, con sujeción a un orden jurídico superior”.

El municipio es una de las figuras de organización política más antiguas del mundo y se considera la forma elemental de estructurar políticamente a la sociedad. En derecho romano y en derecho español medieval suelen estudiarse sus antecedentes como bases del actual municipio mexicano. Algunos consideran que hay un antecedente más directo del municipio mexicano: el *calpulli* entre los aztecas, que a pesar de su carácter fundamentalmente agrario, también ejercía actividades de tipo administrativo.

El término municipio viene del latín *Municipium*, es una organización políticamente administrativa de relativa autonomía, encuadrada en el orden jurídico del Artículo 115 constitucional, cuyos fines son la atención de las demandas sociales.

El municipio es un fenómeno que adquiere una diversidad de expresiones en lo económico, social, cultural y político (Alcocer, 1994). Chávez (2010) nos dice que el municipio es una de las figuras de organización política más antiguas del mundo, y se considera la forma elemental de estructurar políticamente a la sociedad. En derecho romano y en derecho español medieval suelen estudiarse sus antecedentes como bases del actual municipio mexicano.

Un municipio es una entidad administrativa que puede agrupar una sola localidad o varias, y que puede hacer referencia a una ciudad, pueblo o aldea. Está compuesto por un territorio claramente definido por un término municipal de límites fijados (aunque a veces no es continuo territorialmente, pudiendo extenderse fuera de sus límites con enclaves y presentando enclaves de otros municipios) y la población que lo habita regulada jurídicamente por instrumentos estadísticos como el padrón, y mecanismos que otorgan derechos como el *avecindamiento* o *vecindad legal*, que sólo considera vecino al habitante que cumple determinadas características —origen o antigüedad— y no al mero residente.

En México, el municipio es una de las dos formas de división territorial de segundo nivel, siendo la otra forma las delegaciones, exclusiva de la Ciudad de México. Cada uno de las 32 entidades en México está dividido en municipios, mientras que la Ciudad de México en delegaciones.

Tabla 4. Entidades federativas y número de municipios

Entidad	Número de Municipios	Entidad	Número de Municipios	Entidad	Número de Municipios
Aguascalientes	11	Hidalgo	84	San Luis Potosí	58
Baja California	5	Jalisco	125	Sinaloa	18
Baja California Sur	5	México	125	Sonora	72
Campeche	11	Michoacán	113	Tabasco	17
Chiapas	122	Morelos	33	Tamaulipas	43
Chihuahua	67	Nayarit	20	Tlaxcala	60
Coahuila	38	Nuevo León	51	Veracruz	212
Colima	10	Oaxaca	570	Yucatán	106
Durango	39	Puebla	217	Zacatecas	58
Guanajuato	46	Querétaro	18		
Guerrero	81	Quintana Roo	10		

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Información INEGI, 2015.

Como se muestra en la Tabla 5, el número de municipios en cada estado varía. De cinco municipios en los estados tanto de Baja California como de Baja California Sur, hasta 570 en Oaxaca. En total, México se divide en 2,441 municipios y 16 delegaciones de la Ciudad de México.

Tabla 5. Municipios más grandes por población

Lugar	Estado	Municipio	Población
1°	Ciudad de México	Iztapalapa	1.815.598
2°	México	Ecatepec de Morelos	1.658.806
3°	Baja California	Tijuana	1.559.683
4°	Puebla	Puebla de Zaragoza	1.539.859
5°	Jalisco	Guadalajara	1.494.134
6°	Guanajuato	León	1.436.733
7°	Chihuahua	Juárez	1.328.017
8°	Jalisco	Zapopan	1.243.538
9°	Distrito Federal	Gustavo A. Madero	1.184.099
10°	Nuevo León	Monterrey	1.130.960
11°	México	Nezahualcóyotl	1.109.363

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Información INEGI, 2015.

El cuadro 2.9.1 muestra al municipio con mayor densidad de población, con un total de 1 millón, 815 mil 598 habitantes, de acuerdo al último Censo de Población y Vivienda elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) 2015.

2.7.2 Políticas Públicas y la Gobernabilidad Municipal

El mérito de la disciplina de análisis de políticas públicas fue estudiar el proceso de toma de decisiones en las políticas, asunto que no era objeto de conocimiento ni de la Ciencia Política ni de la Administración Pública, y analizarlo metódicamente en pro de la mejora en las decisiones (Aguilar, 1992a).

Así mismo, identificar y ordenar los componentes que integran el proceso de políticas con sus cuatro ciclos: los factores que inciden en la formación de agenda, formulación, implementación y evaluación de la acción o inacción del Estado a través de políticas públicas. Esto nos permite ver al Estado en movimiento, haciendo o dejando de hacer cosas. En esta nueva disciplina todas las definiciones coinciden en la necesidad de contar con una autoridad gubernamental para afirmar que estamos ante una política pública; esto es, que una política pública existe siempre y cuando instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o

necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de cosas percibido como problemático. Las acciones o inacciones del Estado acontecen en el ámbito de poder del gobierno local, y ponen en escena procesos de gobernabilidad y gobernanza (Parra, 2003).

2.7.3 Políticas Públicas y la Gobernabilidad en el Municipio de Tultitlán de Mariano Escobedo

2.7.3.1 Políticas Públicas en el Municipio de Tultitlán

La administración pública municipal es la estructura que contiene, agrupa y organiza los recursos técnicos, financieros, materiales y humanos para el cumplimiento de los fines del municipio. Actúa conforme a las atribuciones que le confieren las leyes, Bando Municipal, Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal y demás disposiciones normativas vigentes y de observancia general expedidas por los ayuntamientos.

El municipio afirma Gamboa (Gamboa, 2002) es un fenómeno que adquiere una diversidad de expresiones en lo económico, lo social, lo cultural y lo político. En Tultitlán se encuentran identificadas las prioridades que permiten al gobierno resolver los problemas más acuciantes con un enfoque interdisciplinario. Tomando como premisas la eficiencia del desempeño y la capacidad de cada miembro de la Administración Pública para desempeñarse en diferentes ámbitos, la misión como gobierno se expresa en los siguientes aspectos como política pública:

- a)** Implementar una estrategia de seguridad pública consistente en la capacitación integral de los elementos policiacos y la aplicación de una política de incentivos que les permitan mejorar su actuación en el combate y prevención del delito;
- b)** Activar la economía local enfocando esfuerzos hacia la mejora regulatoria y la consiguiente obtención de la eficiencia administrativa;

Sumar a Tultitlán al programa nacional de *Pueblos con Encanto*, a través de un ejercicio más eficaz de los servicios públicos que permitan mejorar la imagen urbana a través de calles y avenidas reconstruidas y pavimentadas, así como un alumbrado público que mantenga bien iluminados todos los sitios por los que circulen automóviles y transeúntes. Además, la incorporación a dicho programa permitirá incrementar el orgullo de los habitantes del municipio de ser tultitlenses y de conformar una comunidad que se conduzca bajo el valor de la identidad.

- c)** Visión traducida en un municipio vanguardista en materia de equidad de género, atento a las necesidades sociales de la población, impulsor del desarrollo económico aprovechando la infraestructura industrial que hay en su territorio, garante de la seguridad pública y los derechos humanos; promotor de la identidad tultitlense y generador de un gobierno eficiente que entregue buenas cuentas a la ciudadanía.

- d)** Fomentar entre la población la equidad de género, de tal suerte que las habitantes del Municipio lleven una vida digna, libre de violencia, con oportunidades para estudiar, capacitarse, trabajar y aportar un ingreso a su hogar. Esto implica la protección y el apoyo a las madres solteras como parte de los grupos vulnerables, pero también posibilitar el desarrollo de toda aquella mujer que tenga aspiraciones de superarse en condiciones de igualdad.

Aunado a lo anterior, queremos contribuir a la mejora de las condiciones de vida de los grupos vulnerables del Municipio, fomentar el crecimiento económico, mejorar los servicios públicos, proporcionar seguridad a los habitantes y constituir una Administración Pública eficiente.

2.7.3.2 La Gobernabilidad en el Municipio de Tultitlán

La gobernabilidad en el Municipio de Tultitlán de Mariano Escobedo es un concepto político que busca plantear las formas de regulación del orden social y, de modo esencial, asegurar el bienestar de los ciudadanos de manera eficaz, al garantizar:

- La percepción popular de la legitimidad política de los poderes públicos.
- La capacidad gubernamental para negociar y alcanzar acuerdos básicos y oportunos con los principales grupos de presión.
- Eficiencia gubernamental, es decir, la atención, el ordenamiento, la canalización, etc., de las demandas y reclamos de diferentes sectores de la sociedad.

Para explorar la forma como la gobernabilidad se relaciona con las políticas públicas, es necesario identificar al menos dos elementos:

1. La situación considerada como problemática y que constituye el “problema acotado”, referido en la definición de política pública sobre la que se apoya la investigación, y
2. El público alrededor de este asunto.

La gobernabilidad responde a las necesidades sociales, culturales y educativas de los habitantes a través de la provisión de programas que atiendan a las personas. Uno de los retos de mayor importancia de los programas consiste en atender las necesidades en materia social, identificando temas centrales de la política social: combate a la pobreza, marginación y desigualdad; otro de los temas centrales es el fortalecimiento del núcleo social y el mejoramiento de la calidad de vida, en el que se identifica la atención a la población. En este mismo contexto se encuentran los grupos en situación de vulnerabilidad, donde la política

social deberá poner mayor énfasis en los sectores de la población que, por sus características, requieren una atención focalizada.

Con el objetivo de que los habitantes de Tultitlán puedan alcanzar una mejor calidad de vida, la presente administración se enfoca mediante diversos programas a atender las causas y efectos de la pobreza y marginación, así como la inseguridad creciente.

Dentro de este pilar temático se consideraron 61 proyectos y cinco programas contenidos en el Plan de Desarrollo Municipal, el cual se expresa en el Presupuesto Basado en Resultados Municipales, y en las diversas acciones que por su naturaleza son realizadas de manera cotidiana por cada una de las Dependencias en el marco de su ámbito de competencia.

En este sentido, las políticas públicas constituyen una respuesta o solución a determinadas situaciones problemáticas o insatisfactorias que han sido identificadas como problemas relevantes en ciertos ámbitos circunscritos de la realidad (Lahera, 2002), las cuales expresan el mandato o voluntad de la autoridad de gobierno. En otras palabras, “las políticas públicas corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos”.

La estructura y organización del gobierno municipal que permite el buen desempeño de las dependencias, para que de manera multidisciplinaria colaboren en el diseño de políticas públicas que despachen y atiendan las necesidades de la población, permite el buen funcionamiento y desempeño de las dependencias. Esto creará las condiciones para el fortalecimiento de la gobernabilidad municipal, y se integran de la siguiente forma:

- I. Dependencias:**
 - a. Oficina de la Presidencia Municipal**
 - b. Secretaría del Ayuntamiento**
 - c. Tesorería Municipal**
 - d. Contraloría Municipal**
 - e. Dirección General de Desarrollo Urbano**

- f.** Dirección General de Obras Públicas
- g.** Dirección General de Medio Ambiente
- h.** Dirección General de Servicios Públicos
- i.** Dirección General de Desarrollo Social
- j.** Dirección General de Desarrollo Económico y Metropolitano
- k.** Dirección General de Administración
- l.** Dirección General de Educación
- m.** Dirección General de Turismo y Cultura
- n.** Comisaría de Seguridad Pública, Vialidad y Protección Civil.

II. Organismos Públicos Desconcentrados:

- a.** Instituto Municipal para la Protección de la Mujer
- b.** Instituto Tultitlense de la Juventud.

III. Organismos Públicos Descentralizados:

- a.** Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia
- b.** Organismo Público Descentralizado para la Prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Municipio de Tultitlán (OPD y APAST)
- c.** Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Tultitlán (IMCUFIDET).

IV. Organismo Autónomo:

- a.** Defensoría Municipal de Derechos Humanos.

El concepto de “governabilidad” (Bagatella, 2012) en su uso cotidiano ha adquirido una variedad de significados que lo han hecho ambiguo. Es común hablar de gobernabilidad y hacer referencia al orden, a las crisis, a las negociaciones políticas o confundirla con la gobernanza, el buen gobierno.

2.8 Población, Actividades Económicas, Empleo y Seguridad en el Municipio de Tultitlán de Mariano Escobedo

2.8.1 Población

En este ámbito el primer indicador fundamental se relaciona con la población en México, y de acuerdo con datos del INEGI en su conteo de 2010, la población en el país es de aproximadamente de 112 millones, 337 mil habitantes, de los cuales 57 millones 481 mil 307 son mujeres, mientras que 54 millones 855 mil 231 son hombres.

De dicha población corresponden al Estado de México 15 millones, 175 mil 862 habitantes, donde también hay más mujeres que hombres, puesto que 7 millones, 778 mil 876 son mujeres, en tanto 7 millones, 396 mil 986 son hombres. La población del Municipio de Tultitlán de Mariano Escobedo, de acuerdo al último Censo realizado por INEGI en el año 2010, es de 524 mil 074 habitantes, donde 238 mil 340 son hombres y 248 mil 658 son mujeres.

Tabla 6. Municipio de Tultitlán. Datos de población, 2010

Datos de población, 2010			
Sexo	Población del municipio	% con respecto a la población del municipio	% con respecto a la población total del estado
Hombres	256,439	48.93	3.47
Mujeres	267,635	51.07	3.44
Total	524,074	100.00	3.45

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010

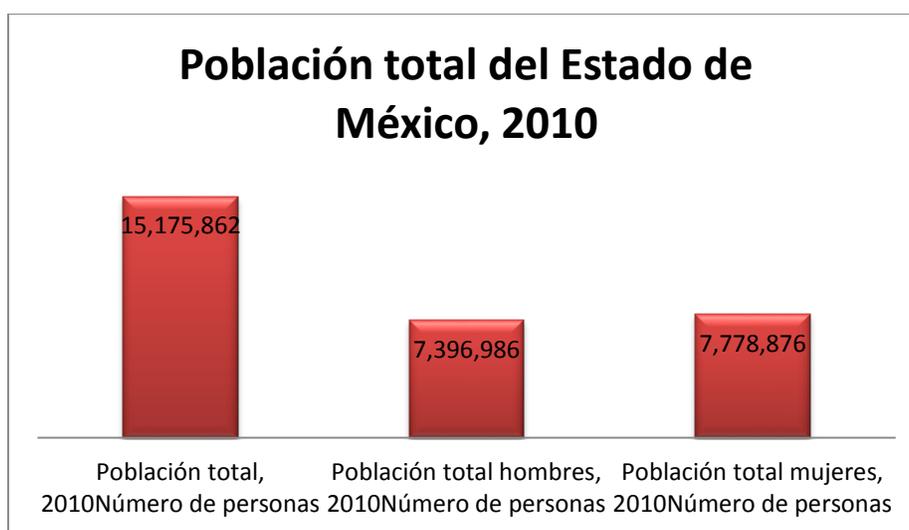
Gráfica 2. Población del municipio. INEGI, 2010



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010.

Lo que significa que tanto a escala nacional como estatal y municipal existen más personas del sexo femenino; sin lugar a dudas, esta mayoría como población debe considerarse en las políticas públicas en materia de desarrollo humano a realizar.

Gráfica 3. Población total del Estado de México



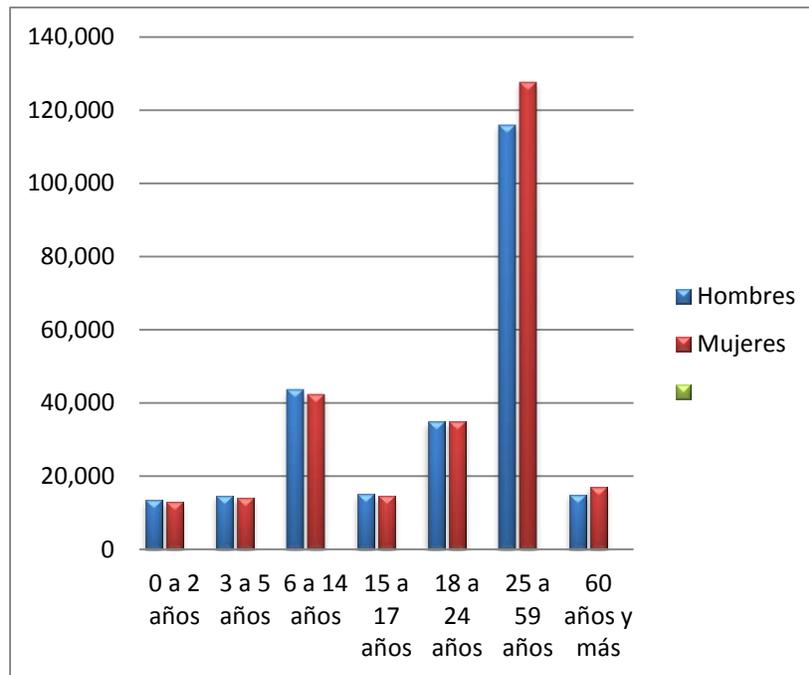
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010.

Tabla 7. Municipio de Tultitlán: Población por grupos de edad, 2010

Población por grupos de edad, 2010					
Grupo de edad	Hombres	Mujeres	Total	% Hombres	% Mujeres
0 a 2 años	13,324	13,014	26,338	50.59	49.41
3 a 5 años	14,705	13,995	28,700	51.24	48.76
6 a 14 años	43,658	42,324	85,982	50.78	49.22
15 a 17 años	14,995	14,693	29,688	50.51	49.49
18 a 24 años	34,837	34,820	69,657	50.01	49.99
25 a 59 años	115,929	127,698	243,627	47.58	52.42
60 años y más	14,965	17,073	32,038	46.71	53.29

Fuente: INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010.

Gráfica 4. Población por grupos de edad



Fuente: INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010.

Tabla 8. Municipio de Tultitlán: Población por grandes grupos de edad, 2010

	Población de 3 años y más del municipio	% con respecto a la población total de 3 años y más del municipio	Población de 18 años y más del municipio	% con respecto a la población total de 18 años y más del municipio
Hombres	256,439	48.82	165,731	47.99
Mujeres	267,635	51.18	179,591	52.01
Total	524,074	100.00	345,322	100.00

Fuente: INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010.

Tabla 9. Municipio de Tultitlán: Población de 3 años y más por religión, 2010

Religión	Población que profesa la religión	% con respecto a la población total del municipio
Católica	431,871	88.19
Protestantes, evangélicas y Bíblicas diferentes de evangélicas ⁽¹⁾	43,566	8.90
Otras religiones ⁽²⁾	920	0.19
Sin religión	22,597	4.61

Fuente: INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010.

- (1) Incluye: Religiones Protestantes históricas; Pentecostales y neopentecostales; Iglesia del Dios Vivo, Columna y Apoyo de la Verdad, La Luz del Mundo; Cristianas; Evangélicas y Bíblicas, diferentes de las evangélicas.
- (2) Incluye: Religiones de origen oriental, judaico, islámico, new age, escuelas esotéricas, raíces étnicas, espiritualistas, ortodoxos, otros movimientos religiosos y cultos populares.

Tabla 10. Municipio de Tultitlán: Distribución de la población de 3 años y más, según condición de habla indígena y español, 2010

Indicador	Total	Hombres	Mujeres
Población que habla lengua indígena	5,413	2,767	2,646
Habla español	4,393	2,256	2,137
No habla español	25	12	13
No especificado	995	499	496
Población que no habla lengua indígena	482,399	235,400	246,999
No especificado	1,880	922	958

Fuente: INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010.

Tabla 11. Municipio de Tultitlán: Lenguas indígenas habladas en el municipio, 2010

Lengua indígena	Número de hablantes		
	Total	Hombres	Mujeres
Náhuatl	1,864	966	898
Lengua Indígena No Especificada	697	364	333
Otomí	591	295	296
Totonaca	454	244	210
Mixteco	426	196	230
Zapoteco	352	189	163
Mazateco	235	113	122
Mazahua	198	93	105
Mixe	137	62	75
Triqui	61	33	28
Purépecha	51	27	24
Maya	48	30	18
Chinanteco	45	25	20
Huasteco	36	20	16
Tlapaneco	31	13	18
Tepehua	25	14	11
Tzotzil	14	6	8
Amuzgo	10	6	4
Chocho	10	4	6
Cuicateco	9	6	3
Zoque	8	5	3

Chontal	8	5	3
Mixteco de la Mixteca Alta	8	2	6
Tzeltal	7	2	5
Matlatzinca	6	3	3
Tarahumara	6	3	3
Popoluca	3	2	1
Mixteco de la Mixteca Baja	3	0	3
Otras lenguas indígenas de América	3	1	2
Mixteco de la Costa	2	1	1
Popoloca	2	1	1
Chichimeca Jonaz	2	1	1
Cora	2	1	1
Tojolabal	2	1	1
Mayo	1	1	0
Tepehuano	1	0	1
Cakchiquel	1	0	1
Chatino	1	1	0
Ixil	1	0	1
Chuj	1	1	0
Amuzgo de Guerrero	1	0	1
Mixteco de Puebla	1	1	0
Ixcateco	1	0	1

Fuente: INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010.

2.8.2 Población por edad

Tabla 12. Municipio de Tultitlán: Población del Municipio de Tultitlán de Mariano Escobedo, INEGI, 2010.

Población en edades	Porcentaje
Porcentaje de población de 15 a 29 años	27.7%
Porcentaje de población de 15 a 29 años, mujeres	27.3%
Porcentaje de población de 15 a 29 años, hombres	21.8%
Porcentaje de población de 60 y más años	6.3%
Porcentaje de población de 60 y más años, mujeres	6.6%
Porcentaje de población de 60 y más años, hombres	6.1%

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Información INEGI, 2015. Censo de Población y Vivienda 2010.

2.8.3 Actividades Económicas

Tultitlán fue hasta los años setenta una región con las siguientes actividades:

Ganadería: ganado bovino, porcino, equino y caprino, todos en poca cantidad y aves.

- 1) **Industria:** cuenta con la zona industrial Cartagena, la cual alberga reconocidas empresas y últimamente ha crecido de manera importante en la actividad de almacenamiento y distribución de diversos materiales dentro del municipio.

- 2) **Comercio:** hay muchas zonas comerciales en el municipio de Tultitlán; existen muchas plazas y mercados, pero la más importante es la Central de Abasto, ubicada en Villas de San José, cerca de la Cabecera Municipal, así como la Plaza Bazar Tultitlán.

En la temporada decembrina se establecen pequeños y diversos negocios, dando lugar a la creación del bazar, que año con año tiene lugar fuera del estacionamiento del Centro Comercial Aurrerá, y en las fechas de máxima venta de dicha temporada los comerciantes amplían sus horarios.

- 1) **Maxi Plaza Comercial Tultitlán** es una nueva plaza que cuenta con centros de entretenimiento como el Cinemex.

Cerca del 90% de la población del municipio se dedica a las actividades del sector terciario: comercio y servicios.

2.8.4 Empleo

La atención directa en materia de empleo, que se otorga a través de las oficinas del Servicio Municipal de Empleo, arrojan los siguientes resultados:

Tabla 13. Registro de empleos, 2012

Solicitantes de empleo	5,184
Enviados a las empresas	5,163
Vacantes registradas	3,031

Fuente: Elaboración propia con datos del Tercer Informe del gobierno municipal, 2015.

Tabla 14. Primera Feria Municipal de Empleo. Tultitlán, 2014

Empresas participantes	115
Vacantes registradas	4,717
Solicitantes	1,980
Contratados	299

Fuente: Elaboración propia con datos del Tercer Informe del gobierno municipal, 2015.

Tabla 15. Segunda Feria Municipal de Empleo. Tultitlán, 2014

Empresas participantes	140
Vacantes registradas	6,034
Solicitantes	2,370
Contratados	227

Fuente: Elaboración propia con datos del Tercer Informe del gobierno municipal, 2015.

Tabla 16. Atención Empresarial

Año	Apertura de empresas	Empleos generados	Monto de la inversión
2014	127	3,258	\$197'349,274.00

Fuente: Elaboración propia con datos del Tercer Informe de gobierno municipal, 2015.

Tabla 17. Distribución de la población por condición de actividad económica, según sexo, 2010

Indicadores de participación económica	Total	Hombres	Mujeres	% Hombres	% Mujeres
Población económicamente activa (PEA)⁽¹⁾	219,899	143,999	75,900	65.48	34.52
Ocupada	207,439	134,901	72,538	65.03	34.97
Desocupada	12,460	9,098	3,362	73.02	26.98
Población no económicamente activa⁽²⁾	181,738	50,133	131,605	27.59	72.41

Fuente: INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010.

(1) Personas de 12 años y más que trabajaron, tenían trabajo pero no trabajaron o buscaron trabajo en la semana de referencia.

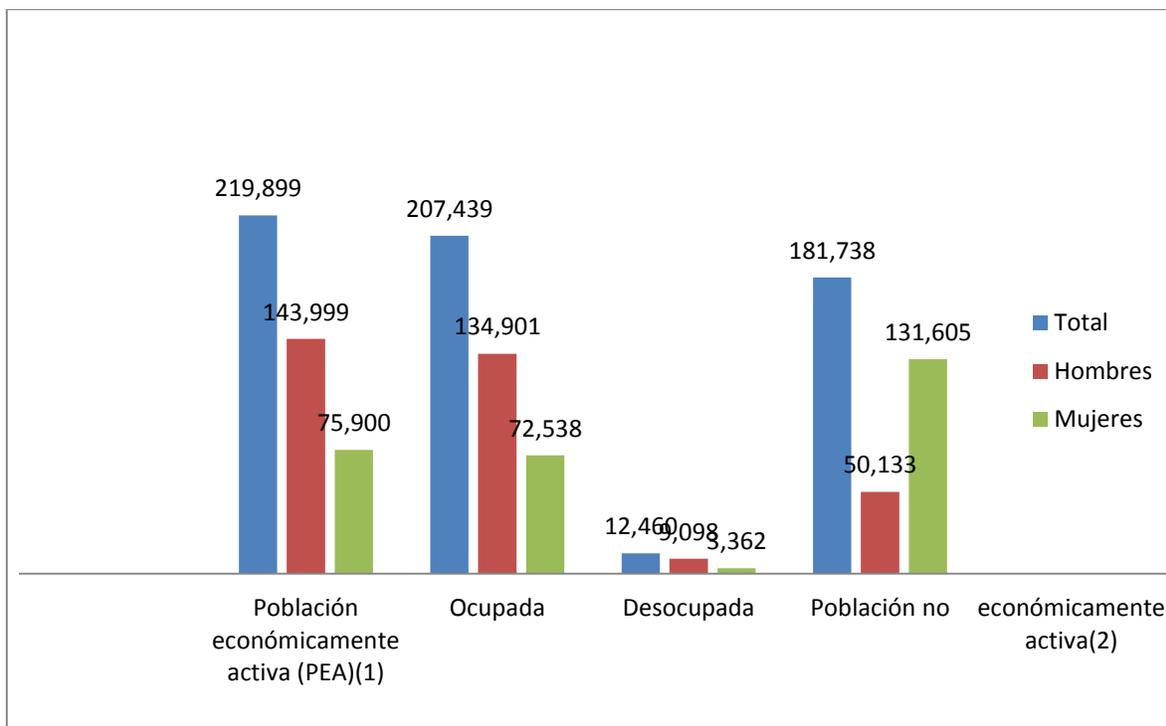
(2) Personas de 12 años y más pensionadas o jubiladas, estudiantes, dedicadas a los quehaceres del hogar, que tenían alguna limitación física o mental permanente que le impide trabajar.

A pesar que Tultitlán cuenta con:

<p>Zonas Industriales:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Zona Independencia 2. Zona Corredor Lechería – Cuautitlán 3. Zona Corredor López Portillo 4. Zona Industrial Estado de México <p>Parques Industriales:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Parque Industrial Cartagena 2. Parque Industrial El Cristo 3. Parque Industrial San Luis 4. Parque Industrial San Miguel 5. Parque Industrial Tultitlán
--

Las condiciones laborales y oferta de empleo no es suficiente para quienes habitan el municipio, como se muestra en la gráfica 5:

Gráfica 5. Distribución de la población por condición de actividad económica según sexo, 2010



2.8.5 Seguridad

En el tema de seguridad, el Municipio de Tultitlán de Mariano Escobedo lleva a cabo el programa “Apoyos Viales” en entrada y salida de escuelas en sus tres zonas geográficas. Se realizaron 14,500 servicios de vialidad en los puntos de mayor afluencia vehicular, beneficiando a toda la población usuaria de las vialidades y a los que transitan por ellas eventualmente.

En 2014 se realizaron 435 operativos Escuela Segura en todo el municipio, en un horario de 07:30 a 08:30 y de 13:00 a 14:00 horas, por parte de la dirección de Seguridad Ciudadana. Así mismo, se realizaron 134 operativos Mochila Segura, enfocados a revisar y evitar que los alumnos introduzcan objetos prohibidos a las aulas educativas.

Se realizaron 140 pláticas de educación vial y prevención de accidentes en diferentes escuelas a padres de familia, empresas y personal del Ayuntamiento, beneficiando a 3,650 personas.

Se realizó en la Plaza Hidalgo un Simulacro Vial Infantil, con alumnos de diversos jardines de niños del municipio, donde los 480 alumnos participaron demostrando lo aprendido en dichas pláticas.

Se realizaron 128 puestas a disposición ante los Ministerios Públicos de Tultitlán y Cuautitlán Izcalli por choques, personas atropelladas, volcaduras y choques contra objetos fijos.

Se instalaron semáforos y se realizaron 150 reparaciones de éstos, atendiendo así a solicitudes emitidas por la población, los delegados y/o consejos de Participación Ciudadana (COPACI).

La Dirección de Seguridad Ciudadana llevó a cabo la vinculación con los presidentes de Consejo y Jefes de Región de Seguridad Ciudadana, atendiendo a 9,440 personas en 236 reuniones con vecinos, delegados y presidentes de COPACI, en el municipio.

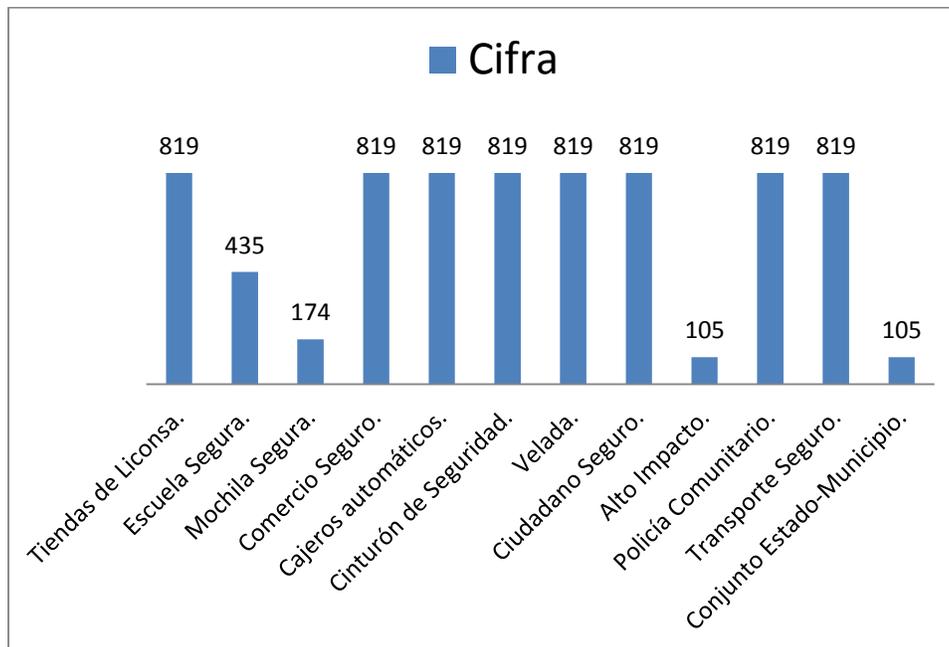
Se llevaron a cabo ocho reuniones con asociaciones de industriales, atendiendo a 96 empresas en sus solicitudes de reforzamiento de seguridad en las inmediaciones de los parques industriales. Se realizaron nueve sesiones mensuales del Consejo Municipal de Seguridad Pública, lo que permitió diseñar esquemas de vinculación entre las autoridades auxiliares, el Gobierno del Estado de México y la dirección de Seguridad Ciudadana, para la planeación y operación de la seguridad pública en el territorio municipal. Se realizaron 236 reuniones para dar seguimiento y atención a las peticiones de los Consejos de Participación Ciudadana y Delegados Municipales, a fin de llevar a cabo rondines de patrullaje y apoyos solicitados. Se realizaron operativos como política pública en materia de Seguridad Ciudadana, beneficiando a toda la población del municipio.

Se registraron las siguientes cifras en los conceptos enunciados:

Tabla 18. Cifras en materia de seguridad ciudadana como política pública

Concepto	Cifra
Tiendas de Liconsa	819
Escuela Segura	435
Mochila Segura	174
Comercio Seguro	819
Cajeros automáticos	819
Cinturón de Seguridad	819
Velada	819
Ciudadano Seguro	819
Alto Impacto	105
Policía Comunitario	819
Transporte Seguro	819
Conjunto Estado-Municipio.	105

Gráfica 6. Operativos realizados



CAPÍTULO III

MARCO TEÓRICO: LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE SEGURIDAD Y SU IMPORTANCIA EN EL FORTALECIMIENTO DE LA GOBERNABILIDAD

Objetivo del capítulo: Evaluar la política pública sobre seguridad y su importancia para el fortalecimiento de la gobernabilidad en el Municipio de Tultitlán de Mariano Escobedo.

3.1. Antecedentes Históricos de las Políticas Públicas

De acuerdo a Hernández Sampieri (2003), una vez planteado el problema de estudio y después de haber evaluado su factibilidad, el siguiente paso consiste en sustentar teóricamente el estudio. Esta etapa algunos autores la llaman marco teórico, pues implica analizar y exponer las teorías, enfoques teóricos, investigaciones y los antecedentes en general que se consideren válidos para el correcto encuadre del estudio. En este caso utilizaremos los conocimientos ya existentes para establecer los conceptos y teorías que se trabajarán para argumentar y apoyar las ideas de la investigación.

La definición de Lasswell presenta un esquema operativo sobre el diseño y la implementación de las políticas públicas, en la que se hace énfasis en la calidad de la información que servirá de referente para el análisis de un problema público (Lasswell, 1951). Es el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas en un periodo determinado.

Para otro autor (Dror, 1989) el principal objetivo de las políticas públicas es fortalecer la toma de decisiones gubernamentales. Por ello es necesario considerar aspectos técnicos, económicos, administrativos y sociales para que la decisión cuente con el aval y la legitimidad necesarios por parte de aquellos actores estratégicos que tienen un interés legítimo sobre la decisión (Dror, 1989). El objeto de la Ciencia Política (*Políticas Públicas*) es contribuir a la mejora de las decisiones públicas a corto y largo plazo. Su primer objetivo, que es aportar su contribución a los procesos reales de decisión, marcará todas sus actividades, pero no impedirá que la investigación y la teoría pura sean componente de éstas.

Luis F. Aguilar Villanueva, principal estudioso de las políticas públicas en América Latina, y considerado el experto que introdujo el estudio del área a México, reflexiona sobre la capacidad institucional y operativa real que tienen las instituciones públicas para dirigir y gobernar a la sociedad. Esto significa que las políticas públicas son un instrumento para mejorar la acción gubernamental a

favor de la sociedad, a través de la generación de altos niveles de eficacia, eficiencia administrativa y de legitimidad gubernamental (Villanueva L. F., 1992). Las características fundamentales de la política pública son su orientación hacia objetivos de interés o beneficio público y su idoneidad para realizarlos; la participación ciudadana con el gobierno en la definición de los objetivos, instrumentos y acciones de la política; la decisión de la política por el gobierno legítimo y con respeto a la legalidad; la implementación y evaluación de la política. Pero lo distintivo de la política pública es el hecho de integrar un conjunto de acciones estructuradas, estables, sistemáticas.

Mejía Lira define a las políticas públicas como un curso de acción deliberadamente diseñado y calculado por un conjunto de decisores y operadores que eligen los medios para alcanzar objetivos determinados (Lira, 2004). Una *Política Pública* en México es una correlación entre elementos técnicos, intervención de analistas expertos que condicionan la orientación y la instrumentación al proyecto político del gobierno en turno y el manejo político que se produce.

3.2. Fundamentación Teórica sobre las Políticas Públicas

El carácter histórico de los modelos, paradigmas, teorías, escuelas y tendencias en las políticas públicas conduce a una reflexión previa sobre los fundamentos para su análisis.

Las políticas públicas son una parte fundamental de la vida de las sociedades y del accionar de los gobiernos. Este fenómeno, que representa a la movilidad política en conceptos de gestión y ejecución, siempre es analizado de forma simplista en términos de efectividad. Pero detrás de la sola implementación existe un proceso más amplio que las subyace.

El estudio del desarrollo e implementación de políticas públicas constituye un proceso altamente complejo debido a la multiplicidad de elementos que reviste su análisis. La diversidad de actores con diferentes valores, intereses, y percepciones de la situación; la duración de los ciclos de implementación de las políticas públicas; el ámbito de los organismos encargados o comprometidos en

las mismas; los debates previos que culminan en la definición de la política pública; e incluso los valores/intereses, recursos monetarios y coerción en el proceso, constituyen aspectos a analizar y sistematizar para comprender fehacientemente el ciclo de vida de dicha política pública.

Según Lasswell (1996), cuando un campo disciplinar dirige su enfoque de manera sistemática, rigurosa y empírica a la elaboración o implementación de las políticas —sea para contribuir a la solución de “los problemas de políticas en un periodo determinado”, o “a las necesidades de inteligencia del momento”— debe, por consiguiente, comprometerse con el trabajo transdisciplinario e investigativo de las ciencias de políticas. Por tanto, estas últimas son en parte más estrechas en su conocimiento que la economía, la sociología, la ciencia política o la psicología, poseedoras de un campo mayor de indagación.

Siguiendo a Meny y Thoenig (1992) se pueden identificar tres posiciones básicas sobre las cuales se montaba el estudio de las políticas públicas. Los autores señalan que en la década de los 60 dominaban tres enfoques:

- a) La ciencia administrativa, que responde al pensamiento americano de la Public Administration Theory (Teoría de la Administración Pública).
- b) La sociografía de los llamados grupos de presión.
- c) El determinismo de los grandes sistemas, donde se ubican desde un “marxismo caricaturesco” hasta un “economicismo triunfante”.
- d) La ciencia administrativa dependiente de la Teoría de la Administración Pública.
- e) Una teoría a mitad de camino entre la labor de las instituciones del Estado y las Asociaciones Intermedias representativas de los individuos, dependiente de la Teoría Sociológica.

- f) La teoría determinista donde la ciencia política tiene un carácter residual, dependiente de la ciencia económica.

Independientemente del enfoque cientista, una parte de la literatura de las políticas públicas hace hincapié en el posicionamiento que asumen los valores (Henry, 1994).

Lasswell realizó la formulación de su propuesta en dos momentos históricos diferentes: el primero fue en la década de 1950, con su obra fundadora *La orientación hacia las políticas* (1951); veinte años después, con el libro *La concepción emergente de las ciencias de política* (1971), que un año antes dio a conocer en un artículo titulado del mismo modo y que fue publicado en la revista *Policy Sciences* (1970). Su propuesta académica gira alrededor de la creación de un trabajo multi-inter-disciplinario en torno a la hechura y el proceso de las políticas públicas, con el fin de conocer y explicar la formación y ejecución de las políticas, así como mejorar su contenido concreto mediante la aplicación de conocimiento utilizable. Esta era una necesidad de la época: utilizar los conocimientos científicos y tecnológicos para atender los problemas de la sociedad y el gobierno y para impulsar todo conocimiento utilizable hacia la toma de decisiones.

3.3. Análisis del Concepto de Políticas Públicas y su Relación con la Teoría de la Administración Pública

Las políticas públicas constituyen una disciplina académica que integra elementos tanto teóricos como prácticos, y que a estas alturas del siglo XXI, ya no se puede considerar como novedosa, principalmente porque es un tema que generó sus primeras inquietudes desde finales del siglo XIX cargo de Wilson (1887). El estudio de las políticas públicas ha llegado para quedarse como una rama de la Administración Pública y encaminada al perfeccionamiento del actuar gubernamental.

Originalmente, el análisis de políticas públicas deriva del enfoque pluralista, especialmente, de aquellos trabajos que se centraron sobre el análisis de los procesos de decisión. En grandes líneas, para este enfoque la política pública es el resultado de la confrontación entre los distintos grupos de interés implicados en los procesos de producción social. Lo novedoso de este análisis es que rompe con las tradiciones marxistas y weberianas del Estado, que lo entendían como una entidad global susceptible de un análisis específico, y logra abordar las múltiples racionalidades en competencia dentro del mismo Estado. A su vez, el análisis de políticas públicas deriva del creciente rol adoptado por los Estados en política económica y social tras la segunda postguerra. La multiplicación de nuevos programas públicos generó el interés por conocer de modo riguroso el funcionamiento efectivo de las intervenciones estatales, a diferencia del abordaje más tradicionalmente jurídico y formalista de los estudios de administración pública predominantes hasta ese momento. El análisis de políticas públicas incorporó nuevas perspectivas y metodologías, incluyendo algunas provenientes de la ciencia política, la economía, la estadística y otras disciplinas similares.

3.4. El Enfoque de las Políticas Públicas por Etapas como Marco Metodológico

Siguiendo a (Meny y Thoenig, 1992) se pueden identificar tres posiciones básicas sobre las cuales se montaba el estudio de las políticas públicas. Los autores señalan que en la década de los 60's dominaban tres enfoques:

- a) La Ciencia Administrativa, que responde al pensamiento americano de la Public Administration Theory. La ciencia administrativa-dependiente de la Teoría de la Administración Pública.

- b) La Sociografía de los llamados grupos de presión. Una teoría a mitad de camino entre la labor de las Instituciones del Estado y las Asociaciones

Intermedias representativas de los individuos-dependiente de la Teoría Sociológica.

- c) El determinismo de los grandes sistemas, donde se ubican desde un “marxismo caricaturesco” hasta un “economicismo triunfante”. La Teoría determinista donde la Ciencia Política tiene un carácter residual dependiente de la ciencia económica.

El análisis más exhaustivo dentro de la Ciencia Política está ligado al Welfare State y su crecimiento. Con esta tesis la gestión de gobierno hasta aproximadamente la década de los 80's se caracterizó por dimensionamiento del Estado. Para justificar este crecimiento surgen tres argumentos:

- 1) Económico, el dimensionamiento adquirido por el Estado no es más una consecuencia del desarrollo económico. La capacidad de gestión del Estado no sólo vuelca mayor cantidad de recursos a las prestaciones, sino que los servicios van incrementándose con un Estado productor. A esta postura se le critica en un principio porque resulta más difícil disminuir el gasto público que aumentarlo, y no necesariamente va acompañado de crecimiento económico.

El incremento poco y nada tiene que ver en ocasiones con el aumento de la capacidad prestataria o productora del Estado. El proceso de privatizaciones y desregulaciones del Estado en la década de los 90's, no se refleja en una disminución del gasto público, sino que aparece como una medida tendiente a “poner en caja el presupuesto”.

- 2) Político burocrático, en una segunda variante el Estado de Bienestar tiene que ver con los factores que intervienen en los procesos de decisión. Aquí, partidos políticos, elecciones, grupos de intermediación, ideologías, forman parte de la actividad.

- 3)** Ideológico, en una tercera opción el Welfare State no puede desprenderse de lo ideológico.

Al Modelo de Estado de Bienestar se le formularon muchas preguntas, entre ellas; que el Estado de Bienestar no necesariamente suprimió las desigualdades. Para algunos es probable incluso que las haya incrementado. En una larga etapa del gobierno Demócrata de los EEUU, la valoración de los grupos más desfavorecidos demostró que en la realidad no se vieron protegidos sino más bien desposeídos por los programas de acción social.

La excesiva dependencia económica provoca que a pesar de la crisis los beneficios del sistema deban seguir alcanzando a los usuarios o adjudicatarios. Una buena parte de la intelectualidad no discute si el intervencionismo estatal es bueno o malo relacionándolo con las vertientes ideológicas que sustenta el régimen. Para estos autores la crisis es una consecuencia de la excesiva planificación, variable que no determina un mejor Estado distribuidor en relación con el sistema ideológico productivo. Expresamente la Política Pública pasa por la discusión acerca de la distribución (Hayek, 2003).

El enfoque de los años 80's replantea el rol estatal en los procesos de redistribución cambiando a los actores que intervienen y los objetivos. Claramente se observan hechos que caracterizan todo este periodo:

- a)** El Fondo Monetario Internacional (FMI) ha ingresado como agencia internacional en todas las políticas económicas y públicas de los países en desarrollo o en procesos de cambio.
- b)** Las políticas determinadas por los agentes internacionales (financieros en este caso) no resguardan de manera alguna las cuestiones particulares de los países donde son introducidas.

- c) Las políticas están sujetas a “paquetes institucionalizados”, que se materializan como consecuencia de préstamos, o agenda técnica, o liberación de fondos condiciones netamente ligadas a la concreción de ajustes de tipo estructural.

- d) Coincidentemente, las medidas son impuestas a los países en desarrollo, e implican mayor dureza o retrocesos en los niveles económico-sociales de la población.

Tabla 19. Enfoques Política Pública.

<ul style="list-style-type: none"> • H. Lassweel (1951) promueve las policy sciences para analizar, entender, y orientar mejor la acción pública desde una perspectiva interdisciplinaria.
<ul style="list-style-type: none"> • Procesos de decisión y de acción complejos, plurales, y de “ajuste mutuo” entre actores Ch. LindBlom (1959)
<ul style="list-style-type: none"> • La visión de la política pública surge en contextos democráticos y supera la idea de las políticas gubernamentales
<ul style="list-style-type: none"> • Permite la gobernanza

Fuente: Elaboración propia con datos “Políticas Públicas para el Crecimiento y Desarrollo”. CIDE. México, 2006.

Los procesos de decisión y de acción, complejos y plurales requieren un ajuste mutuo afirma (Lindblom, 1959).

Característica de todo proceso de política pública es que los actores que participan en la construcción de esta política están dispuestos a ir sacrificando parte de sus preferencias personales en la medida que se van construyendo acuerdos para que al menos todos los participantes tengan un nivel de satisfacción en la decisión o del curso de acción que se está tomando. Es decir, los procesos de ajuste mutuo.

Tabla 20. Selección de trabajos cercanos a la propuesta de Lasswell desde el enfoque de las políticas públicas como proceso

Etapa del proceso	Algunos ejemplos
La agenda	Cobb y Elder (1972), Kingdon (1984) y Garraud (1990).
La formulación	Simón (1960), Lindblom (1959, 1977 y 1991), Allison (1971), March y Olson (1976) y Sfez (1976).
La implementación	Selznick (1949), Pressmann y Wildavsky (1973) y Sabatier (1993).

Fuente: Estudios Políticos ISSN 0121-5167 N° 33, Medellín, julio-diciembre de 2008: pp. 93-121.

Lasswell realizó la formulación de su propuesta en dos momentos históricos diferentes: el primero fue en la década de 1950, con su obra fundadora *La orientación hacia las políticas* (1951); veinte años después, con el libro *La concepción emergente de las ciencias de política* (1971), que un año antes dio a conocer en un artículo titulado del mismo modo y que fue publicado en la revista *Policy Sciences* (1970). Su propuesta académica gira alrededor de la creación de un trabajo multi-inter-disciplinario en torno a la hechura y el proceso de las políticas públicas, con el fin de conocer y explicar la formación y ejecución de las políticas, así como mejorar su contenido concreto mediante la aplicación de conocimiento utilizable. Esta era una necesidad de la época: utilizar los conocimientos científicos y tecnológicos para atender los problemas de la sociedad y el gobierno y para impulsar todo conocimiento utilizable hacia la toma de decisiones. En el texto de 1951, Lasswell expone su enfoque de manera sintética: La orientación hacia las políticas tiene una doble dimensión: por una parte se enfoca *al* proceso de la política y por la otra *hacia* las necesidades de inteligencia del proceso. La primera tarea busca desarrollar la ciencia de la formación y ejecución de las políticas, utilizando los métodos de investigación de las ciencias sociales y de la psicología. La segunda tarea busca mejorar el contenido concreto de la información y la interpretación disponible de los hacedores de las políticas y, por consiguiente, rebasa generalmente las fronteras de las ciencias sociales y de la psicología.

3.5. Componentes de la Gobernabilidad

3.5.1. Gobernabilidad y Eficacia: La Tradición de la “Razón del Estado”

Esta primera corriente pone énfasis en la dimensión de la eficacia/eficiencia en el ejercicio del poder político, y por ende de la gestión gubernamental, como clave de la gobernabilidad de un sistema social. Para esta versión, la gobernabilidad es una propiedad de los sistemas políticos, definida por su capacidad para alcanzar objetivos prefijados al menor costo posible. Dejando de lado la cuestión acerca de la definición y eventual medición de esos "costos", es claro que todo sistema tiende a asegurar su propia supervivencia y a reforzar su capacidad operativa. En este sentido, el concepto de gobernabilidad como eficacia/eficiencia se asemeja a la noción de "razón de Estado", con la que principia la reflexión científica moderna sobre la política a partir de la obra de Maquiavelo.

Como es sabido, la tradición abierta por el pensador florentino descarga a la acción política del requisito de congruencia moral entre medios y fines, reemplazándolo por un criterio de eficacia instrumental dictado por la necesidad de mantener el poder. En un línea semejante, que se continúa en las reflexiones del llamado "realismo político", el problema central de la política pasa por el ejercicio eficaz/eficiente del poder, es decir, por el mantenimiento adecuado del "grado de gobierno" sobre una sociedad. En este sentido, podríamos trazar un paralelo esclarecedor entre gobernabilidad -entendida como grado de gobierno eficaz- y la conocida noción weberiana de “dominación”. De este modo, si el grado de gobierno hace referencia a "la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato de determinado contenido entre personas", diremos que a mayor probabilidad de encontrar cumplimiento (o al menos aceptación social) a una decisión política, tendríamos mayor grado de gobierno, y por tanto, mayor gobernabilidad.

Claro que esta concepción debe quedar a cubierto de dos gruesas simplificaciones. En primer lugar, el ejercicio eficiente del poder no excluye, sino

que incorpora la dimensión del consenso como insumo del proceso de toma de decisiones e implementación de políticas. En segundo término, el concepto de poder implicado en estas reflexiones no viene definido en términos de una causalidad lineal y mecánica. Por el contrario, en las sociedades complejas, donde aumenta el número y la variedad de los subsistemas sociales, ningún actor es capaz de disponer libremente de "todo" su poder; más bien, los distintos actores sociales, políticos y económicos poseen una "porción" de poder que ejercen estableciendo vetos cruzados sobre las decisiones de los otros actores y, por lo tanto, cada actor debe tener en cuenta el conjunto de expectativas y estrategias de los otros al momento de la toma de decisiones.

3.5.2. Gobernabilidad y Legitimidad: La Tradición del “Buen Gobierno

Desde una perspectiva distinta, las condiciones de gobernabilidad se han vinculado a una más lejana tradición del pensamiento político: la tradición de la justicia y de la legitimidad de un ordenamiento político-social, la tradición del respeto a los derechos humanos y de la obligación gubernamental de proveer el bienestar general, en suma, la tradición del "buen gobierno". De acuerdo con esto, en la línea del pensamiento político que va de Platón a Aristóteles y continúa incuestionada hasta antes de Maquiavelo, la nota dominante viene dada por la preocupación de desentrañar las condiciones del Estado justo y establecer la mejor forma de gobierno. Al decir de Aristóteles, "nuestro propósito es el de considerar cuál es la forma de asociación política que puede ser, entre todas, la mejor para quienes sean capaces de vivir lo más posible conforme a sus ideas de vida".

Esta preocupación por la constitución del buen gobierno es retomada en la edad moderna por la obra de Jean Bodino, quien una generación después de Maquiavelo define a la república como "el recto gobierno de varias familias, y de lo que les es común, con poder soberano". Al hacer énfasis en la noción de "recto gobierno", Bodino se ubica en el plano de la legitimidad, en el sentido de que el

gobierno ha de actuar conforme a ciertos valores morales de razón, justicia y orden, encontrando su fin último y su justificación en la realización de esos valores.

Posteriormente, con base en el principio de que "el gobierno es para los individuos y no los individuos para el gobierno", el filósofo británico John Locke defendió la doctrina según la cual el poder gubernamental sólo puede justificarse en la medida que sirva a la más plena realización de los derechos individuales. Para el padre del liberalismo moderno, el fin del gobierno es el de "conseguir la paz, la seguridad y el bien de la población", y para ello el Estado deberá gobernar mediante leyes fijas y establecidas, y no mediante decretos discrecionales; deberá establecer jueces rectos e imparciales; y utilizará la fuerza para ejecutar las leyes, y no para sostener decisiones arbitrarias.

Quienes se nutren de esta tradición y ven la gobernabilidad desde el ángulo del "buen gobierno", destacan la conexión necesaria entre legitimidad y ejercicio del poder, concentrando su atención en el problema de la calidad de la acción gubernamental. En esta línea de pensamiento, sin ignorar la necesidad de garantizar las estructuras básicas de la reproducción de la esfera económica, se ha puesto énfasis en las amenazas a la gobernabilidad provenientes de la exclusión, los rezagos sociales y la imposibilidad -por parte de vastos sectores de la población- de acceder a una vida digna. Bajo esta perspectiva, la gobernabilidad debería recoger, elaborar y agregar en la acción gubernamental la demanda de la sociedad civil haciéndola valer como criterio de utilidad colectiva.

3.5.3. Gobernabilidad y Estabilidad

Junto a estas dos vertientes, podríamos hablar de una tercera corriente que tiene la peculiaridad de ubicarse en un plano intermedio, en una zona de confluencia entre las dos anteriores, y que ha puesto su atención en el antiguo problema del orden político, que en términos propios de. La ciencia política contemporánea

toma la forma de la cuestión de la "estabilidad". En tal sentido, un sistema será más gobernable en la medida en que posea mayor capacidad de adaptación y mayor flexibilidad institucional respecto de los cambios de su entorno nacional e internacional, económico, social y político. De acuerdo con una definición aceptada, podemos entender por estabilidad política la previsible capacidad del sistema para durar en el tiempo. No obstante, esta caracterización de la estabilidad debe ser distinguida de cualquier referencia a la inmovilidad o el estancamiento; de este modo, para que un sistema sea estable señala Leonardo Monino "debe ser capaz de cambiar adaptándose a los desafíos que provienen del ambiente" puesto que sólo "una continua adaptación a la realidad siempre cambiante permite a un sistema sobrevivir".

Como se sabe, la preocupación por el orden y la estabilidad acompaña la reflexión política desde sus comienzos, en la antigüedad clásica. Al glosar un diálogo de Herodoto (Historias, Libro III, pág. 80-82) sobre las virtudes y defectos de las distintas formas de gobierno, Norberto Bobbio señala que debe tenerse en cuenta la capacidad de una forma de gobierno para "asegurar la estabilidad del poder". En tal sentido, destaca el filósofo italiano:

... no carece de importancia que nos encontremos desde el inicio con este tema de la estabilidad', porque... la capacidad de una constitución de durar, de no corromperse fácilmente, de no degradarse, de no convertirse en una de las más importantes -sino el principal- criterio que se emplea para distinguir las constituciones buenas de las malas.

Con base en las consideraciones anteriores podemos presentar ahora una definición amplia de gobernabilidad, capaz de integrar los tres componentes básicos a que hicimos referencia. De acuerdo con esto, entenderemos por gobernabilidad:

“Un estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental. Esta definición, aun en su brevedad, nos permite articular los principios de eficacia y estabilidad presentes en los distintos análisis del tema de la gobernabilidad. Asimismo, permite ubicar a la gobernabilidad en el plano de la relación entre el sistema político y la sociedad, evitando cargar a uno solo de los términos de la relación de gobierno la responsabilidad de mantener adecuadas condiciones de gobernabilidad”.

A diferencia de aquellos autores que ponen énfasis, de manera unilateral, en las dimensiones de eficacia/eficiencia gubernamental, nosotros destacamos la importancia de los componentes consensuales (legitimidad) que requiere el funcionamiento adecuado de todo sistema político. Por otra parte, sin olvidar la dimensión de las demandas sociales satisfechas, y con ello el componente de "legitimidad" que debe tener todo sistema político para producir la gobernabilidad de la sociedad, incorporamos también el necesario balance que supone considerar los requisitos de eficacia/eficiencia en la toma de decisiones. Ambos elementos, conjugados con la capacidad de adaptación a los cambios del entorno por parte de los sistemas políticos (estabilidad), nos ofrecen una caracterización amplia de la cuestión.

De este modo, eficacia gubernamental y legitimidad social se combinarían positivamente en un "círculo virtuoso" de gobernabilidad, garantizando la estabilidad de los sistemas políticos; mientras que la ineficacia gubernamental para el tratamiento de los problemas sociales y la erosión de la legitimidad política generarían, por el contrario, un "círculo vicioso" que puede desembocar en situaciones inestables o de franca ingobernabilidad.

3.5.4 La gobernabilidad en la Teoría Política Latinoamericana.

“Gobernabilidad” menciona (Bagatella, 2012) se refiere a la capacidad de gobernar, por lo tanto, es una facultad del gobierno; en consecuencia, no es una cualidad de la sociedad, por lo que se asume que el gobernar una sociedad depende de la

capacidad del gobierno para hacerlo y no de que la sociedad sea más o menos “gobernable”.

La gobernabilidad depende de dos grandes elementos:

1. El régimen político, entendido como el conjunto de reglas que determinan el acceso y la lucha por el poder público, así como el marco para la integración del poder público y los procesos de toma de decisiones, enfatizando que en la definición de régimen político ha quedado excluido el ejercicio de la función gubernamental o la forma como las decisiones se traducen en acciones.
2. Las políticas públicas, entendidas como constitución opuesta, es uno de la acción gubernamental para la resolución de problemas públicos acotados. Por lo tanto, la gobernabilidad depende de que las políticas públicas que implementa, atiendan la demanda social existente pero además, que identifique y enfrente los problemas más importantes, que por su probabilidad de ocurrencia y de impacto puedan constituir un daño a la sociedad y al Estado, pero que muchas veces no son visibles.

La gobernabilidad continua (Bagatella, 2012) se asume comúnmente como un producto, pero en realidad es un proceso. Esta posición se opone a la idea de que “exista gobernabilidad” como consecuencia de la formación de acuerdos políticos o la adecuada implementación de políticas públicas. En cambio, se considera que la gobernabilidad es una capacidad de todo gobierno, que se realiza a través de la formación de acuerdos y la implementación de políticas públicas, pero cuyos productos son el orden, la estabilidad o las crisis. En pocas palabras, se propone a la gobernabilidad como una capacidad del gobierno, no como un producto de su interacción con la sociedad.

La gobernabilidad no es un modo de gobernar sino la capacidad de gobernar; en consecuencia, los modos de gobernar son herramientas auxiliares para la

governabilidad, lo que hace de la “governanza” y del “buen gobierno” complementos y no sustitutos de la gobernabilidad.

Finalmente nos dice (Bagatella, 2012) El análisis de la gobernabilidad permite al gobierno integrar y retroalimentar la agenda de gobierno, identificando riesgos, oportunidades y amenazas para la viabilidad del gobierno, al generar conocimiento operable sobre la política y las políticas públicas.

El más amplio trabajo académico sobre gobernabilidad se ha desarrollado en la teoría política latinoamericana, la cual se ha dividido en dos grandes posiciones respecto del análisis de la gobernabilidad. La primera, se ha enfocado en el análisis de la formación de acuerdos políticos entre el gobierno y diferentes actores, destacando que el principal reto para la gobernabilidad se encuentra entre los regímenes democráticos (Strasser, 2004). La segunda, sostiene que la gobernabilidad se refiere a la capacidad gubernamental para ejercer su función a través de políticas públicas efectivas, considerando a los acuerdos políticos como elemento indispensable para ello.

El primer grupo de investigadores se ha concentrado en analizar la capacidad del gobierno para establecer acuerdos políticos y sociales, lo que ha llevado a confundir el concepto de gobernabilidad con el de gobernanza. El segundo grupo de investigadores, el cual es más reducido, ha desarrollado su estudio alrededor de políticas públicas específicas como determinantes de la gobernabilidad, tomando como objeto de estudio la discusión el determinar si los gobiernos “...son capaces de hacer lo que afirman que afirman que pueden hacer...” (Ziccardi, 1999).

Entre las principales investigaciones sobre gobernabilidad en español se encuentran en las obras de Luis Aguilar Villanueva (2006); Manuel Alcántara (1998); y Antonio Camou (2001). En el texto de Luis Aguilar (2006), se encuentra una amplia discusión sobre el uso del concepto gobernabilidad, contrastando

frente a otros conceptos como gobernación y gobernanza; el autor concluye su discusión al preferir el concepto de gobernanza por considerar que integra elementos relativos a la participación ciudadana y señalar que la gobernabilidad se limita al gobierno como actor central. En el texto de Antonio Camou, el autor discute diferentes enfoques del concepto, destacando la profundidad del análisis y la propuesta de establecer grados para la valoración del concepto.

Entre las aportaciones destaca la diferencia frente a otros conceptos como el de ingobernabilidad, las cuestiones de crisis y estabilidad, la diferencia frente al concepto de gobernación y la propuesta de diferentes grados de la gobernabilidad. En el texto de Manuel Alcántara (1998) se discute a mayor detalle la relación entre el concepto de gobernabilidad con los conceptos de estabilidad y crisis. Adicionalmente, explora las capacidades del gobierno con respecto al entorno interno y externo del gobierno, frente a actores como la sociedad civil, así como diferentes naciones.

En términos generales, desde la Teoría Política Latinoamericana la gobernabilidad es considerada un producto social donde el gobierno es un actor relevante pero no el más importante. En palabras de Tomassini (2001, p. 46), gobernabilidad es

3.6. Ingovernabilidad

El desempeño de los Gobiernos ha sido objeto frecuente de reflexión. Muchos de los tratados de política y administración pública, se refieren a las deficiencias del Gobierno. Sin embargo, pocos tiempos como los actuales han puesto tanta atención en los déficits gubernamentales.

Un Gobierno puede ser calificado de deficiente, si el objeto que le da vida no es alcanzado, o si sus rendimientos decrecen ante los imperativos públicos que tienen encomendados. Las causas de las deficiencias pueden ser de la más diversa índole, y oscilan desde la propensión al congresismo por imperfección de la división de poderes, inclinando el predominio hacia el Legislativo, hasta la

decadencia del Estado en su conjunto. Comprende, también, los procesos de deterioro gubernamental.

Sin embargo, recientemente, dentro de las condiciones generales de cambio acelerado que sufren las sociedades contemporáneas, es observable un problema crítico de Gobierno que ha sido definido como **Ingobernabilidad**.

Bajo esta perspectiva, la ingobernabilidad ha sido planteada como un diagnóstico de inviabilidad de los Gobiernos para alcanzar su objeto, pero solamente desde el punto de vista del papel del Estado ante sus deberes modernos. Es decir, el problema es discernido a partir de las responsabilidades más recientes del Estado, principalmente las relativas al bienestar social (tales como la salud, educación y trabajo) y las referentes al grado de civilidad alcanzado por la ciudadanía (ampliación del sufragio y exigencia de democratización).

3.7 Políticas Públicas Sobre Seguridad

La Seguridad pública es una función del Estado, sin la cual no se justifica su existencia, ya no puede concebirse a un Estado sin que vele por cada uno de sus ciudadanos. Actualmente dicha función no ha sido suficiente para el combate a la delincuencia, lo que ha provocado un fuerte sentimiento de inseguridad en la sociedad.

Para (Santillán, 2016), la seguridad pública es un conjunto de políticas y acciones articuladas, que deben garantizar la paz pública mediante la prevención y represión de los delitos, así como las faltas cometidas contra el orden público mediante el marco jurídico del Estado de Derecho.

Es necesario, tener presente que la seguridad pública va ligada a la procuración de justicia, por lo cual va siendo la razón de ser del funcionamiento del sistema

judicial, donde cumple las instancias de la procuración de justicia, impartición de la misma llegando a la ejecución de la pena (Santillán, 2016).

En palabras de (Santillán, 2016), la política de seguridad pública, integra todos los aspectos del sistema de control penal, el cual, mediante el servicio público policial, debe garantizar y aportar los elementos, para el correcto funcionamiento de las autoridades encargadas de la procuración y administración de justicia, asimismo implicará mecanismos y elementos que permitan brindar las condiciones óptimas de seguridad para la sociedad en su conjunto y en beneficio de la integridad de gobernabilidad para el Estado Mexicano.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) presentó el estudio "México: Fortaleciendo las Políticas Públicas de Seguridad y Justicia Fundadas en la Evidencia" 2012, que examina el tema de la seguridad y la justicia en México mediante una serie de indicadores de pruebas y evidencia para la formulación y aplicación de políticas públicas.

La seguridad y la justicia son la base de las democracias saludables y un componente esencial de la administración pública. Por esta razón, el informe presenta un marco para examinar la seguridad y la justicia como preocupaciones centrales de la política pública mexicana.

Dicho marco determina que las políticas idóneas deben estar basadas en datos estadísticos confiables; que esos datos deben de ser transformados en pruebas capaces de sustentar las decisiones políticas; y que esas pruebas deberían ayudar a movilizar los recursos del Estado y de la sociedad, proveyendo también una base para la rendición de cuentas a los ciudadanos.

Si bien la delincuencia es un fenómeno territorial en casi todos los países miembros de la OCDE, esto se intensifica en México: México es el Estado Miembro que tiene la tasa más alta de asesinatos, pero también es el país donde existe la máxima disparidad regional en estos crímenes. La tasa de asesinatos del

estado de Chihuahua, por ejemplo, es 56 veces superior a la del estado de Yucatán. En Baja California el índice de delitos contra la propiedad es tres veces mayor que la media nacional, mientras que en Campeche es cinco veces inferior. Estas disparidades regionales se reflejan también en el vínculo entre el delito y otras variables socioeconómicas, como el desempleo juvenil.

Lo anterior significa que las políticas relativas a la seguridad y la justicia deben concebirse de manera horizontal, para abordar las múltiples causas de los delitos, pero también de manera local, para ajustarlas a los rasgos específicos de cada estado y municipio. En este sentido, la coordinación entre los distintos niveles de gobierno resulta fundamental para poder llevar a cabo un aumento en la eficacia de las políticas de prevención y de seguridad, no sólo porque los estados y municipios ejercen amplios poderes en cuanto al funcionamiento de los cuerpos de policía y los tribunales de justicia, sino también dada la intensa concentración local de la delincuencia.

Finalmente, la OCDE hace una serie de recomendaciones para que la formulación de políticas de seguridad y justicia basadas en evidencia sean directas, coherentes y sistemáticas:

- **Generar y recopilar datos básicos:** El primer paso en el proceso de generación de evidencia es la recopilación de datos básicos. Los datos deben ser tanto cuantitativos como cualitativos, así como obtenidos a través de diversos medios, que incluyen encuestas a ciudadanos, empresas y formuladores de políticas. Los registros administrativos apoyados por organismos públicos, como la policía, los ministerios públicos y los tribunales son especialmente importantes dada la naturaleza altamente procesal de la impartición y administración de justicia.
- **Transformación de datos en evidencia procesable:** Los datos son un precursor necesario para la evidencia pero no son suficientes. Los marcos conceptuales para la medición y la evaluación deben basarse en teorías

probadas, las relaciones entre las variables deben ser probadas y comprobadas, identificando qué indicadores necesitan ser desarrollados para el benchmarking entre regiones o países, al igual que se deberá llevar a cabo evaluaciones previas y posteriores de políticas.

- **Uso de evidencias en los procesos clave para la toma de decisiones:** Una vez que se ha estructurado una base de evidencia sólida, es necesario desarrollar y reforzar los mecanismos que permitan el uso sistemático de la evidencia en el proceso de creación de políticas destinadas a la lucha contra la delincuencia y a garantizar el debido proceso legal en la administración de justicia para los ciudadanos.
- **Difusión de la evidencia y participación de las partes interesadas para sustentar la implementación de una reforma:** La evidencia debe ser compartida, no sólo para justificar decisiones, sino también para movilizar a la sociedad contra la delincuencia y confrontar los intereses enraizados entre las partes interesadas. Para empezar, esto requiere, no sólo, que existan oportunidades adecuadas para poder participar en el propio proceso de formulación de políticas, sino también que exista una liberación de informes autorizados apoyados por estrategias y herramientas de comunicación activas para orientar las expectativas y difundir los resultados.

Lo anterior se puede realizar a través de la formulación de estrategias específicas, como la implementación de consultas formales o informales, la aplicación en el terreno, monitoreo, o la asignación de recursos. Para que la evidencia sea útil, deberá ser confiable, oportuna y fácil de entender por parte de los actores involucrados, con el fin de contribuir eficazmente a la toma de mejores decisiones de política (Carbonell, 2014).

3.8 Definición y Enfoques de Política Pública Sobre Seguridad

Existe un amplio conjunto de definiciones de política pública, mismas que varían de acuerdo a los estilos que cada política desarrolla y el enfoque teórico desde el que se abordan (Howlett, 2003). Para Wilson (2008, p. 154), las políticas públicas se componen por las acciones, objetivos, acciones gubernamentales y los argumentos empleados para explicarlas. Para Gavilanes (2009, p. 156), la política integra decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos realizados por las autoridades con la participación eventual de particulares para solucionar una situación identificada como problemática. Para Howlett y Ramesh (2003, p. 8) la política es un fenómeno complejo consistente de numerosas decisiones hechas por individuos y organizaciones en el gobierno.

Las políticas públicas se integran por diferentes procesos. De acuerdo con Wu (2010), la política es un conjunto interrelacionado de decisiones y acciones en diferentes niveles y con diferentes actores (entre los que destacan los tomadores de decisiones, las comunidades de políticas públicas y los burócratas encargados de la implementación), por lo que los análisis deben abordar la política integrando todos sus procesos, ya que en todos ellos participan diferentes actores tanto en las acciones como en la toma de decisiones.

De acuerdo a la visión de diferentes autores, el proceso de la política varía en el número y tipo de etapas de la política, sin embargo tal como señala Howlett (2003), en general se identifican cinco etapas: establecimiento de la agenda, formulación de la política, diseño y toma de decisiones, implementación y evaluación. En palabras de DeLeon (1999), las etapas pueden definirse como iniciación, estimación, selección, implementación, evaluación y finalización. De acuerdo con Bardach (2000), las etapas son la definición del problema, recopilación de información, construcción de alternativas, definición de criterios, proyección de impactos, identificación de costos, toma de decisiones y retroalimentación.

El éxito, fracaso o cambio de una política depende de los objetivos que se hayan establecido y la determinación de si se han alcanzado o no (debe tenerse en consideración que los objetivos de las políticas públicas pueden no ser claros, llevando a los analistas y al público a identificar como objetivos cosas diferentes a las planteadas en la política). De acuerdo con McConnell (2010), los objetivos pueden ser el beneficiar a una comunidad o resolver un problema público, pero también el garantizar los intereses políticos futuros de los gobernantes.

La definición de un enfoque de análisis para las políticas públicas es importante porque lleva a definir lo que se considerará como éxito o fracaso de una política. En caso de que se considere a la política como un conjunto de procesos, en cada uno de ellos se puede tener éxito o fracaso. En nuestra investigación consideramos que a la política pública como un todo, que involucra también elementos políticos, por lo que es multidimensional (McConnell, 2010). Desde este enfoque, la falla en una etapa de la política o de un actor, no lleva necesariamente al fracaso de la política en su totalidad.

Las políticas públicas contienen objetivos y medios (policy instruments) que operan en diferentes niveles de abstracción. En palabras de Howlett (2011, p. 16)

“las políticas públicas son entidades complejas formadas por los objetivos y medios de políticas en diferentes niveles, desde el nivel general de un modo relativamente abstracto, hasta el nivel de un régimen de políticas y finalmente hasta el nivel de un programa específico”

El diseño de las políticas públicas es un esfuerzo sistemático que consiste en la aplicación del conocimiento para proponer diferentes cursos de acción tendientes a alcanzar los objetivos establecidos (Howlett, 2011, p. 22). Por otro lado, las alternativas de políticas públicas son los escenarios que integran diferentes combinaciones de los elementos de la política, producto de la deliberación de los participantes y tiene un impacto directo en la formulación, implementación y

evaluación de la política, ya que debe tener en cuenta las herramientas (policy instruments) por las que los gobiernos pueden auxiliarse para la implementación y que existen en todas las fases del proceso. La formulación de la política se refiere a la etapa en la que se generan opciones acerca de lo que se quiere hacer respecto de un problema determinado. Una vez que se ha identificado el problema público y la necesidad de hacer algo para atenderlo, los policy makers deben decidir el curso de acción necesario para atenderlo; en otras palabras, la formulación consiste en la identificación de alternativas.

Además de los procesos que integran a la política, debe considerarse también que son producto del contexto en el que se desenvuelven. A diferencia de la administración pública, que se enfoca en cuestiones relativas a mejorar la eficiencia de las instituciones gubernamentales, el estudio de las políticas públicas considera el complejo entorno social y político en el que la política pública se forma y se implementa (Allison, 2006, p. 64). Por esta situación, el estudio de las políticas públicas implica el desarrollo de técnicas analíticas para la evaluación de políticas en un entorno en el que participan diferentes actores políticos y sociales.

Las políticas públicas, representadas en las acciones o inacciones gubernamentales frente a un problema determinado, son la respuesta gubernamental frente a la demanda social de políticas públicas. De esta manera, las políticas públicas son el resultado de la relación entre el gobierno y la sociedad para la resolución de ciertos problemas públicos acotados y, como se verá más adelante, el medio para garantizar la gobernabilidad al canalizar el conflicto de manera institucional.

El gobierno enfrenta un número indeterminado de demandas para la resolución de problemas colectivos, mismos que se vuelven públicos al integrarlos en la agenda de gobierno. El proceso por el cual se integran a la agenda, implica un conflicto entre los grupos que buscan llamar la atención del gobierno.

El conflicto por incluir un determinado asunto en la agenda de gobierno se realiza al interior de los subsistemas de políticas públicas. Los subsistemas constituyen áreas temáticas en donde se integran diferentes actores sociales y gubernamentales para discutir políticas públicas determinadas. En estos subsistemas se definen paradigmas de políticas públicas que se componen de la definición de un problema público, la acción gubernamental más convincente para enfrentarlo y la comunidad de actores que legitiman la definición del problema y la alternativa; los cambios en el paradigma de la política se dan cuando el subsistema cambia o cuando cambia la definición del problema o cuando cambia la solución considerada como más adecuada para el problema definido. El cambio puede ser generado por disparadores en el contexto de la política o por la introducción de nuevos actores en el subsistema que presionen para lograr un cambio de paradigma.

Al interior de los subsistemas de políticas públicas se encuentran las comunidades y redes de políticas públicas. Las comunidades de políticas públicas se caracterizan por ser altamente cohesionadas, comparten entre sus miembros valores y constante interacción, así como una relación entre los líderes para el intercambio de recursos y el establecimiento de un balance de poder entre ellos; por otro lado, las redes de políticas públicas son amplias y diversas, enfrentan dificultad para organizar a todos sus integrantes y enfrentan desequilibrios de poder entre sus miembros (Cabrero, 2003; Hill, 2009).

Los subsistemas de políticas públicas, integran las comunidades y redes, canalizando a través de ellas el conflicto alrededor de determinados temas y respondiendo a la demanda de políticas públicas con acciones gubernamentales concretas, por medio de diferentes dependencias a través de las cuales se estructura la política pública. De esta manera, una política pública tiene un carácter multidisciplinario, cuya atención no puede referirse sólo a una dependencia gubernamental.

3.8.1 Lo Público

Entiéndase la política como ciencia y arte de gobernar que trata de la organización y administración de un Estado en sus asuntos e intereses (López, 2012).

Una política continua (López, 2012), es un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo, casual. Se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios: es una acción con sentido. Es un proceso, un curso de acción que involucra todo un conjunto complejo de decisiones y operadores. La política también es una actividad de comunicación pública.

La política real, en tanto lucha por el poder en función de intereses y ventajas, se expresa y efectúa en el proceso de elaboración de políticas. Las políticas se clasificarían en regulatorias, distributivas y redistributivas.

La política como finalmente lo señala Luis Aguilar Villanueva es entonces un resultado de enfrentamientos y compromisos, de competiciones y coaliciones de conflictos y transacciones convenientes.

Las políticas públicas son cursos de acción gubernamental para la resolución de problemas públicos acotados, por lo tanto, son acciones públicas (Canto Chac, 2002). Son producto de un conjunto de decisiones y procesos, conocidos como “decisiones de políticas” y “procesos de políticas” (DeLeon, 1999; Hill, 2009; Guerrero, 2000). En consecuencia, una política pública es una acción producto de un conjunto de procesos integrados sistemáticamente y su estudio implica el reconocimiento de otros elementos componentes del proceso de la política y entre los cuales la acción funge como producto y componente del proceso.

El componente principal del concepto “política pública” es la definición de lo público. Es común aceptar que las políticas públicas se enfocan a las decisiones y

acciones relacionadas con una preocupación o problema público acotado (Cochran y Malone, 2005), sin embargo, el público no es un conjunto abierto sino cerrado.

Lo público se refiere a los asuntos que han llamado la atención del gobierno, al grado de invertir recursos gubernamentales en su integración en la agenda y formulación de políticas públicas para su atención. La definición propuesta se basa en las siguientes consideraciones:

- Se trata de un asunto colectivo o dilema social que los particulares no han podido resolver por sí mismos (Aguilar, 2000, p. 69).
- Son asuntos de “interés general”, pero implican necesariamente la participación del gobierno, en caso de no considerar al gobierno son “dilemas sociales”.
- Implica la inversión de recursos públicos ejercidos por el gobierno para:
 - a) Su definición como problema e integración en la agenda de gobierno,
 - b) Su atención a través de la formulación e implementación.

El señalamiento de que lo público se refiere al “interés general” conduce a una definición muy ambigua. Al respecto, Aguilar (2000, p. 24) señala que “no todas las cuestiones se vuelven públicas ni todas las cuestiones públicas se vuelven cuestiones que deben ser objeto de la acción gubernamental...”. En un sentido similar Manuel Canto Chac (2002, p. 65) señala que lo “público” es “...el proceso a través del cual, vía la discusión racional, nos ponemos de acuerdo sobre lo que a todos nos conviene”. Ambas definiciones reproducen la ambigüedad en la definición de lo público, por lo que debe señalarse que lo público implica la participación gubernamental.

El público no puede integrarse por “todos”. El público se integra por quienes conocen la forma de lograr la integración del gobierno para la resolución de un dilema social (Ostrom; 1998, Downs, 1960). Se determina por la interacción de actores con el gobierno en el espacio público, el cual es regulado por las instituciones del régimen político, que determinan quienes y cómo pueden participar en la política (Collier y Mahon, 1993; Dahl y Stinebrickner, 2002). De acuerdo con Omar Guerrero, lo “público” se refiere a lo colectivo o lo comunitario y “...define el campo de problemas y responsabilidades de la administración pública” (Guerrero, 2000, p. 7). Finalmente, debe señalarse que asunto colectivo se convierte en asunto de política pública (policy issue), en el momento en que el asunto se integra en la agenda de gobierno (Mucciaroni, 1992). La participación del gobierno junto con otros actores sociales en un subsistema de política es lo que configura la acción pública. La forma como participa el gobierno dentro del grupo variará en función de cada estilo de política (Howlett, 2003).

La distinción entre lo público y lo colectivo también se refiere al impacto que tiene la política pública. Toda política pública genera ganadores y perdedores, a pesar de que no se haya tenido la intención de generarlos y sin importar si se trata de una política regulatoria, distributiva o redistributiva (Grindle, 2009; Munger, 2000; Sefton, 2006). En particular, el impacto de la política es observable en la población beneficiaria de la política, en la comunidad que se forma a su alrededor, pero también en los actores que deben asumir los costos. De acuerdo con Sefton (2006), lo público se diferencia de lo colectivo en el impacto de la política, ya que la acción colectiva o la obtención de un bien colectivo tiene costos e impactos restringidos únicamente al grupo, mientras que la política pública tiene impactos y beneficios que trascienden al grupo, generando bienes que pueden ser aprovechados por otros grupos o individuos aunque no hayan luchado por ellos, así como impactos y externalidades negativas que afecten a grupos o actores, considerados o no en el proceso de la política.

El espacio público es el lugar en el que se tiene lugar el debate entre actores para el establecimiento de acuerdos que permitan identificar problemas comunes (Meny y Thoenig, 1992). Es donde los ciudadanos dialogan con sus poderes públicos y buscan influirlos para que estos tomen una u otra dirección, convirtiéndose en la conjugación de la política y la acción social generando la acción pública (Aguilar, 2006; Cabrero, 2005).

Las instituciones determinan quién y cómo participa, las recompensas y los castigos, quién regula, premia o castiga y quién toma las decisiones². Son aceptadas bajo la consideración de que el beneficio esperado por su participación es mayor que el no acatarlas (Peters, 2003). Su origen y finalidad es la resolución de problemas colectivos (Ostrom, 2000) y su elemento fundacional es la acción colectiva. A través de ella, los individuos se organizan en grupos u organizaciones para la resolución de un problema colectivo, denominado “dilema social” (Ostrom, 1998), cuya solución se traduce en la provisión de productos, bienes o servicios colectivos, caracterizados como bienes públicos.

La importancia asumida por el gobierno puede variar, de ser quien dirija la acción a ser dirigido por otros grupos sociales o ser simplemente observador, pero su participación es constante en el espacio público (Cabrero, 2005; Thoenig, 1997, 2006). Desde este enfoque, un problema público es un dilema social discutido en el espacio público, es decir, donde el gobierno es un actor involucrado en la discusión y donde se configura la “acción pública”. La diferencia con respecto de la acción colectiva es la intervención del gobierno.

El público no puede ser toda la sociedad porque no todos son perjudicados o beneficiarios de una política determinada, ya sea ésta regulatoria, distributiva o redistributiva. Para que toda la sociedad pudiera ser perjudicada o beneficiaria, tendría que existir una capacidad perfecta de aplicación de la política. Desde este enfoque, el público tiene las siguientes características:

- Integra a los actores interesados directa o indirectamente en la política pública, donde el gobierno es un actor siempre presente,
- Integra a los actores que movilizan recursos, financieros, humanos o materiales, para impulsar su interés particular sobre la política, configurando la red y comunidad de la política,
- Integra a los beneficiarios y afectados directa e indirectamente por la política, considerando que no toda la sociedad puede ser perjudicada o beneficiaria por la política, ya sea esta regulatoria, distributiva o redistributiva.

En consecuencia, a lo largo de la investigación se entenderá como política pública a una acción pública tendiente a la atención de problemas públicos acotados. Las implicaciones de la definición serán discutidas a continuación.

3.8.2 Enfoques para el Análisis de las Políticas Públicas

El estudio de las políticas públicas ha desarrollado diferentes enfoques para el análisis. En términos muy generales, el análisis es una herramienta indispensable para la generación de conocimiento alrededor de la política pública y mejorarla (Gray, 1982).

Existen diversos modelos de análisis de políticas públicas. De acuerdo con McConnell (2010), existen tres grandes tradiciones: a) la que considera a la política como producto de un ciclo, el cual se entiende como un conjunto de procesos interrelacionados sistemáticamente; b) la que se enfoca en el análisis de las decisiones y de los instrumentos empleados en la resolución de problemas públicos, lo cual conduce al análisis de la política a través de la acción, la inacción, los recursos empleados y los documentos que la estructuran; y c) el enfoque en las dimensiones políticas de las políticas públicas, es decir, en los impactos político-electorales que tienen las políticas públicas. En un sentido similar, Nowlin

(2003), al igual que Sabatier (1999, 2003) señalan que las grandes corrientes teóricas sobre el estudio de las políticas públicas son las siguientes:

A. Análisis Institucional y Desarrollo, (Institutional Analysis and Development).

Esta corriente se desarrolló bajo dos aspectos importantes. El primero, es la distinción y relación entre tres elementos del proceso de elaboración y toma de decisiones (decisión-making): entorno constitucional, acción colectiva y decisiones operacionales. El segundo, es la elucidación de los elementos fundamentales que pueden ser utilizados como análisis de productos y su evaluación (Ostrom, 2003, p. 37). En pocas palabras, es un lenguaje de cómo las reglas, las condiciones físicas y materiales, y los atributos de una comunidad afectan la estructura de arenas de acción, los incentivos que enfrentan los individuos y los productos resultantes.

B. Corrientes Múltiples, (Multiple Streams).

Se refiere principalmente a las propuestas sobre integración de la agenda pública desarrolladas por John Kingdon (1984), así como Elder y Cobb (2000). Un asunto de política se inserta en la agenda de gobierno cuando confluyen tres corrientes: el problema público, la política (o soluciones al problema) y la política (politics); todo ello, ante la existencia de una ventana de oportunidad, debido a sucesos que permitan la confluencia de las corrientes propuestas y que estimulen a los actores interesados a participar activamente en el impulso a sus propuestas de políticas públicas.

C. Coaliciones de Apoyo, (Advocacy Coalitions).

Desarrollado principalmente por Paul A. Sabatier, quien para desarrollar su propuesta parte de las siguientes críticas al modelo de ciclo de las políticas públicas:

- Orienta al estudio de una sola etapa a la vez, descuidando al resto del proceso;

- Llevó a considerar el proceso de la política como un conjunto de actividades estrictamente delimitadas, en vez de un continuo que cambia rápida y de manera constante;
- No permite explicar y predecir cómo se pasa de una etapa a otra;
- No provee las bases para la prueba de hipótesis empíricas;
- Señala a cada etapa como unidad de análisis temporal de la política;
- No permite integrar el análisis de la política con el aprendizaje realizado en el proceso de la política (De León, 2006; Sabatier, 2007).

Una vez realizadas las críticas, elabora sus propuestas bajo las siguientes premisas:

- Las teorías del proceso de políticas públicas o el cambio de la política, debe considerar el rol de la información sobre la magnitud del problema, sus probables impactos y sus posibles soluciones;
- Las políticas públicas cambian en un periodo de tiempo que puede trascender una década;
- Las unidades de análisis no pueden ser las organizaciones o programas gubernamentales, sino los subsistemas o dominios de políticas, el cual se define como aquél conjunto de actores de una variedad de organizaciones públicas y privadas que están activamente preocupados por un asunto de políticas públicas y que buscan influir en la política en ese contexto (Sabatier y Jenkins-Smith, 2003, p. 119);
- Los subsistemas de políticas públicas incluyen a los actores considerados en triángulos de hierro, redes y comunidades de políticas, pero trascienden de ellos.

D. Difusión de Políticas Públicas, (Policy Difusión) Es un modelo que analiza cómo las innovaciones de políticas públicas son adaptadas de diferentes

maneras en diferentes estados y países, aunque es un modelo incapaz de explicar el cambio de la política (Nowlin, 2003);

E. Equilibrio Puntual, Esta teoría parte del reconocimiento de que los procesos de política a menudo son conducidos por largos periodos de equilibrio, pero ocasionalmente también enfrentan grandes saltos, consecuencia de crisis que también son frecuentes (True, et. Al., 2003, p. 97). Esta propuesta se fundamenta en dos teorías: a) La teoría institucional, y b) La toma de decisiones con racionalidad limitada. Además, se enfoca en dos áreas del proceso de política pública: la definición de los asuntos de política (policy issues) y el establecimiento de la agenda. La teoría considera que las discusiones sobre asuntos públicos son descentralizadas en subsistemas de políticas públicas, que pueden ser dominados por un solo interés - configurando un monopolio de política- o por múltiples intereses que compiten entre sí para fortalecer o criticar las políticas públicas, estabilizando o impulsando ajustes que mantienen el equilibrio o impulsan el cambio de manera incremental. Los autores de este modelo señalan que el incrementalismo ha probado ser una explicación incompleta de la hechura de políticas públicas, inconclusas e incorrectas para explicar el proceso de cambio (True, et. Al., 2003, p. 104) y por tanto deben considerarse sucesos críticos que impulsan el ingreso de nuevos actores a los subsistemas, quienes cuestionan el monopolio o el equilibrio previo e impulsan el cambio.

F. Regímenes de Políticas Públicas. Es una propuesta sobre la unidad de análisis que implica el estudio de las políticas públicas y, en particular, el estudio del cambio de las políticas públicas. En particular, esta propuesta critica al incrementalismo que permite explicar la estabilidad, pero no es capaz de explicar cambios abruptos (Carter, 2000, p. 249; Cruz, 2010). La propuesta se apoya, en primer lugar, en la definición de:

- Subsistemas de políticas públicas. Se considera la existencia de un universo de política, conteniendo todos los posibles actores internacionales, estatales, sociales y las instituciones relativas a un área específica de política. El subsistema es un subconjunto donde los actores relevantes -involucrados directa o marginalmente- que discuten sobre los asuntos de políticas específicas, buscando persuadir y negociar en busca de sus intereses (Howlett y Ramesh, 2003, p. 53). Los modelos de subsistemas son:

- ❖ Subgobiernos, triángulos de hierro y redes de asuntos específicos.
- ❖ Redes y comunidades de políticas públicas.
- ❖ Coaliciones de Apoyo.

El concepto de régimen de políticas públicas también critica el enfoque del estudio de la política pública en etapas, enfocado en programas y agencias específicos. En cambio, afirma que los objetivos de las políticas públicas se encuentran en diferentes niveles de abstracción, por lo que es necesario realizar análisis en diferentes niveles de gobierno y considerando una amplia variedad de actores (Howlett, 2009). El concepto, intenta capturar la forma como instituciones, actores e ideas que establecen patrones de interacción de políticas públicas que se establecen en un largo plazo (Howlett y Ramesh, 2003, p. 158). Desde este enfoque, el cambio de régimen atraviesa las siguientes etapas:

- 1) Estabilidad del régimen. La ortodoxia en la política está institucionalizada y los ajustes en la política son incrementales, impulsados por grupos cerrados. Los arreglos de poder entre grupos que sostienen el régimen de política se mantienen, generalmente alrededor de un solo interés que enfrenta poca o ninguna oposición.
- 2) El paradigma de la política. Comprende la forma como se definen los problemas, las soluciones ofrecidas y el tipo de políticas públicas

propuestas. Se construyen por las redes y comunidades de políticas públicas establecidas, que pueden convertirse en monopolios de políticas públicas.

- 3)** Acumulación de anomalías. Los desarrollos del mundo real no son anticipados ni explicados por la ortodoxia, surgen perturbaciones externas al subsistema que se convierten en detonadores o elementos que permitan el cambio (triggers/enablers).
- 4)** Fragmentación de la autoridad. Los expertos y la autoridad son desacreditados y nuevos actores cuestionan el régimen existente, las viejas coaliciones se disuelven ante la presión de nuevas coaliciones. Como consecuencia de los detonadores del cambio, el paradigma de política es cuestionado.
- 5)** Crisis de Legitimidad. Las instituciones establecidas intentan ajustarse a las críticas. Las discusiones en la arena pública involucran procesos políticos y electorales, los cuales son aprovechados por los impulsores de las políticas públicas siguiendo el modelo de las corrientes de políticas públicas.
- 6)** Cambios en el gobierno, consecuencia de la crisis de legitimidad.
- 7)** Institucionalización de un nuevo régimen. Los impulsores del nuevo régimen asumen posiciones de autoridad y modifican los arreglos organizacionales previos para configurar e institucionalizar el nuevo régimen (Carter, 2000; Howlett y Ramesh, 2003).

El concepto busca trascender al estudio de políticas públicas a través de etapas o enfocándose sólo en un programa o agencia gubernamental; en pocas palabras, su principal objeto de estudio son las políticas públicas que involucran a diferentes agencias gubernamentales y, por ello, enfrentan problemas de coordinación. El

objetivo, es integrar el enfoque de las políticas públicas, identificando la participación de diferentes agencias gubernamentales en diferentes órdenes de gobierno, cada una de ellas con actores particulares (Jochim y May, 2010).

Al igual que el concepto de subsistemas, el régimen de políticas públicas considera que la cohesión y la coherencia en una política depende de procesos desarrollados en diferentes niveles gubernamentales y con una amplia variedad de actores, pero el régimen de política enfatiza el papel del análisis multinivel; además, se enfoca también en la forma como el gobierno se organiza para la implementación de las políticas públicas, analizando su diseño organizacional y la forma como se integran los subsistemas de políticas públicas, analizando el problema de gobernar en la complejidad (Jochim y May, 2010; Howlett, 1995).

El enfoque del régimen de políticas públicas toma una visión integral de los enfoques previamente comentados. Además, el énfasis en el estudio multinivel y en el papel de la política para considerar la forma como se establecen acuerdos para gobernar, permiten identificar también la forma como las instituciones se desarrollan y configuran a los subsistemas, las redes y comunidades de políticas públicas.

El análisis de políticas públicas requiere de que el analista sea un coordinador de esfuerzos. Las comunidades, redes y subsistemas de políticas públicas son demasiado complejos para tratar de ser controlados por el analista, además de que involucra la discusión de asuntos económicos, sociales, políticos, legales, administrativos, etc., los cuales no pueden analizarse adecuadamente si el analista trata de establecer límites, por lo tanto, el análisis de las políticas públicas es multidisciplinario (Hogwood y Peters, 1985).

3.9 La Gobernabilidad

La gobernabilidad y la seguridad se encuentran estrechamente vinculadas. Ambos conceptos se refieren a cuestiones de Estado que son responsabilidad de los

gobiernos, lo que puede conducir a una fácil confusión. Ambos conceptos hacen referencia a asuntos que trascienden a las dependencias y órdenes gubernamentales. Sin embargo, debe subrayarse una diferencia importante: la seguridad es una responsabilidad que trasciende a los gobiernos y, en consecuencia, su significado es más amplio que el de gobernabilidad. Por lo tanto, es posible afirmar que la gobernabilidad es un asunto de seguridad.

La gobernabilidad, al depender tanto de cuestiones políticas como de política pública, puede llegar a depender de todas las políticas públicas. Hacer una evaluación que permita priorizar los asuntos de política pública con mayor capacidad de impacto y probabilidad de ocurrencia.

En consecuencia, tal como se ha mencionado en capítulos anteriores, la metodología más adecuada para realizar un análisis de gobernabilidad es la elaboración de agendas de riesgo, tal como se hace en materia de seguridad. Sin embargo, debe señalarse que las agendas de riesgo son producto de la actuación de la comunidad de inteligencia y de agencias de inteligencia estratégica, por lo que su diseño implica también la construcción de las comunidades de inteligencia y de las unidades de inteligencia estratégica.

La gobernabilidad constituye una categoría conceptual para el análisis político, enfocada en el estudio del ejercicio del poder a través de la capacidad de gobernar. A partir de las definiciones de “política”, entendida como la lucha por alcanzar o ejercer el poder (Weber, 1965, p. 8); y de “gobierno”, entendido como el conjunto de personas e instituciones responsables de crear, interpretar y aplicar las reglas en un sistema político, se deduce que la gobernabilidad se refiere al estudio de la lucha por la creación, interpretación y aplicación de las reglas a través del gobierno y de su capacidad para ejercer su función.

3.9.1 La Gobernabilidad como Asunto Público

La definición de gobernabilidad, es considerada como “la capacidad de gobernar” (Dror, 1996), considerando que dicha capacidad depende tanto de asuntos políticos como de políticas públicas. Para explorar la forma como la gobernabilidad se relaciona con las políticas públicas, es necesario identificar al menos dos elementos:

1. La situación considerada como problemática y que constituye el “problema acotado” referido en la definición de política pública sobre la que se apoya la investigación; y
2. El público alrededor de este asunto.

La gobernabilidad, entendida como la capacidad de gobernar considera como actor central al gobierno y a los gobernantes. Tal como señalan Woldemberg (1996) y Aguilar (1996), la gobernabilidad implica: a) en su nivel mínimo, la capacidad de los gobernantes para enfrentar sus obligaciones legales, b) la capacidad para enfrentar sus obligaciones y ejecutar sus decisiones, c) la capacidad para enfrentar sus obligaciones, ejecutar sus decisiones y responder a las demandas y necesidades sociales. De esta manera, la gobernabilidad se convierte en un asunto cuyo interés es primordial para los gobernantes, quienes dependen de la capacidad para responder a las demandas sociales de políticas públicas.

Tomando en consideración la crítica al análisis de políticas públicas por etapas, enfocarse sólo en el proceso de integración de la agenda pública sería incorrecto. En ese sentido, es necesario considerar que la estabilidad también depende de la forma como se diseñan, implementan y evalúan las políticas públicas. En ese sentido, la gobernabilidad no depende sólo de la integración de la agenda de gobierno, sino de todo el proceso de las políticas públicas y, de manera más concreta, la gobernabilidad depende de la implementación de políticas públicas que satisfagan la demanda social. En otras palabras, la gobernabilidad depende

de la capacidad del gobierno para identificar y responder a problemas públicos acotados, permitiendo la construcción de equilibrios sociales que permitan a los gobernantes ejercer su capacidad de gobierno.

El enfoque anterior permite considerar a la gobernabilidad como un asunto de políticas públicas, considerando que:

1. La gobernabilidad depende de la identificación y respuesta del gobierno a un conjunto de problemas públicos acotados, los cuales tienen un carácter estratégico por determinar la capacidad de ejercer la función del gobierno; y
2. La gobernabilidad conforma a un público variable, integrado por el gobierno y diferentes subsistemas de políticas públicas que varían en función de los problemas públicos acotados identificados como estratégicos.

Las consideraciones anteriores implican que la gobernabilidad no depende solo de una política, sino de un conjunto de políticas públicas, las cuales pueden ser definidas como estratégicas y, que por su carácter estratégico, varían en cada nivel de gobierno. Por lo tanto, la investigación abordará el estudio de la gobernabilidad como un asunto de políticas públicas desde el enfoque del régimen de políticas. La afirmación de que la gobernabilidad depende de la capacidad del gobierno para identificar y responder a problemas públicos acotados, permitiendo la construcción de equilibrios sociales que permitan a los gobernantes ejercer su capacidad de gobierno, lleva a señalar que la gobernabilidad no depende de una política pública en específico, sino de un conjunto de políticas públicas identificadas como estratégicas. En consecuencia, el interés de esta investigación es identificar y analizar las políticas públicas con la finalidad de preservar la gobernabilidad.

El análisis de los determinantes de la gobernabilidad, que se desarrolla más adelante, lleva a considerar como elementos esenciales al Estado de Derecho y a

la continuidad del régimen democrático. Por lo tanto, las políticas públicas que se consideran como estratégicas son aquellas destinadas a la preservación del Estado de Derecho y del régimen democrático; en esa dirección, las políticas públicas que serán el objeto de estudio de la investigación serán aquellas definidas como de seguridad nacional y de seguridad interior.

3.9.2 Gobernabilidad y Políticas Públicas Específicas

En la Teoría Política Latinoamericana han considerado a la gobernabilidad sólo como un asunto político. Sin embargo, existe una corriente minoritaria de académicos que han estudiado el tema y su relación con políticas públicas específicas. Entre ellos, se encuentran los textos de Achard y Flores (1997) y de Tomassini (2001). En el primero de ellos, los autores realizan entrevistas a diferentes jefes de estado en países de América Latina, acerca de diferentes cuestiones de gobernabilidad y la forma como las resolvieron. En el segundo trabajo, Tomassini expone claramente cuál es la relación y la importancia de las políticas públicas para la gobernabilidad, al señalar que “el papel del gobierno -y su capacidad para asegurar la gobernabilidad de las instituciones políticas- depende de su habilidad para convertir las demandas individuales en acción colectiva -o en políticas públicas- contrayendo coaliciones que satisfagan al mayor número de ciudadanos posible.” A partir de estos trabajos, es que se identifica cómo las políticas públicas contribuyen a fortalecer la gobernabilidad y a consolidar la democracia.

La mayor parte de los trabajos sobre gobernabilidad que analizan políticas públicas específicas, se concentran en el tema de la seguridad. En esa dirección, destacan los trabajos de Shah (2008), Sanguinetti (1990) y de Boeninger (1997), en los que señalan que los temas de gobernabilidad se enfocan en aquellos asuntos que garantizan la estabilidad de una sociedad, para lo cual son importantes los análisis sobre el entorno político-institucional que permita u

obstaculice las reformas necesarias para el gobierno, pero también temas como la seguridad pública o el desarrollo social.

Además de las políticas públicas referidas hasta ahora, el resto de trabajos que analizan políticas públicas específicas y su relación con la gobernabilidad, se enfocan en el tema de la seguridad pública. En ese sentido se encuentran los trabajos de Bailey y Godson (2001) y el de Payán y Tabuenca (2004); ambos enfocados en el tema de seguridad pública, considerando que son una amenaza para la sociedad, toda vez que el crimen organizado genera espacios no controlados por la autoridad y, por tanto, tiende a destruir la figura del Estado.

La gobernabilidad y la seguridad se encuentran estrechamente vinculados. Ambos conceptos se refieren a cuestiones de Estado que son responsabilidad de los gobiernos, lo que puede conducir a una fácil confusión. Ambos conceptos hacen referencia a asuntos que trascienden a las dependencias y ordenes gubernamentales. Sin embargo, debe subrayarse una diferencia importante: la seguridad es una responsabilidad que trasciende a los gobiernos y, en consecuencia, su significado es más amplio que el de gobernabilidad. Por lo tanto, es posible afirmar que la gobernabilidad es un asunto de seguridad.

A partir de identificar la relación del concepto de gobernabilidad con el de seguridad, es necesario profundizar esta relación, toda vez que uno de los objetivos de este trabajo es hacer operable para los gobiernos la definición propuesta de “gobernabilidad”; en ese sentido, la relación con la seguridad nacional puede ser evidente en los gobiernos nacionales, pero no así en los subnacionales.

La gobernabilidad, al depender tanto de cuestiones políticas como de política pública, puede llegar a depender de todas las políticas públicas. Esta situación obliga a realizar un monitoreo constante de un amplio conjunto de variable relacionadas con todas las políticas públicas, o hacer una evaluación que permita

priorizar los asuntos de política pública con mayor capacidad de impacto y probabilidad de ocurrencia. En consecuencia, tal como se ha mencionado en capítulos anteriores, la metodología más adecuada para realizar un análisis de gobernabilidad es la elaboración de agendas de riesgo, tal como se hace en materia de seguridad. Sin embargo, debe señalarse que las agendas de riesgo son producto de la actuación de la comunidad de inteligencia y de agencias de inteligencia estratégica, por lo que su diseño implica también la construcción de las comunidades de inteligencia y de las unidades de inteligencia estratégica.

Los asuntos de seguridad nacional pueden ser relacionados con cualquier tema, la diferencia es la magnitud de impacto del problema. Múltiples asuntos de política son estudiados sin hacer referencia a que se trata de asuntos de seguridad nacional y, sin embargo lo son (Piñeyro, 2009). La seguridad nacional no se trata sólo de enfrentar emergencias, sino de identificar problemas que requieran políticas públicas muy específicas para enfrentarlos.

La gobernabilidad y la seguridad son asuntos de Estado, cuya responsabilidad se deposita en el gobierno. Sin embargo, la gobernabilidad se refiere a capacidades (políticas y de política pública) del gobierno para enfrentar retos como los planteados por la seguridad. La seguridad es un asunto complejo, que no se restringe a la acción de una sola dependencia u orden de gobierno, en ese sentido, el análisis de la gobernabilidad propone una herramienta para desarrollar un análisis político y de políticas públicas que desarrolle o fortalezca las capacidades gubernamentales para enfrentar retos como los propuestos por la seguridad.

3.9.3 Gobernabilidad y Seguridad

De acuerdo a la definición de gobernabilidad presentada en el apartado anterior, se puede afirmar que es una categoría conceptual que permite el análisis de la lucha por crear, interpretar y aplicar las reglas. En particular, la forma como se

aplican las reglas se refiere específicamente al desempeño de los modelos de gestión, entre los cuales se puede incorporar al análisis de políticas públicas, a la gobernanza y al buen gobierno; por lo tanto, estos conceptos pueden ser auxiliares para particularizar el análisis de la gobernabilidad en casos específicos.

a) Gobernanza:

El enfoque de la gobernanza tiene un gran potencial para describir y analizar las transformaciones de la política y de las políticas públicas en América Latina, en tanto contribuye a revelar nuevas formas de interacción público-privada en el tratamiento de problemas colectivos complejos. La gobernanza, especialmente ligada al estudio de las redes de políticas públicas, abre la posibilidad de entender mejor las relaciones de poder presentes en tales formas de interacción y las modalidades que asumen, así como el papel jugado por los organismos estatales, especialmente por los gobiernos. No obstante sus ventajas, el enfoque podría correr el riesgo de no tener suficiente poder analítico por no reconocer, o incluso hacer invisibles, ciertas características que determinan el ejercicio del poder y las formas de interacción entre actores públicos y privados en América Latina. En mi criterio, con la finalidad de que la aproximación de la gobernanza pueda ser usada para describir y analizar las transformaciones del gobierno en contextos diferentes a los del mundo desarrollado, se requiere ampliar su perspectiva en varios sentidos: en un sentido analítico, que permita explorar las relaciones de conflicto y asimetría intensos entre los actores en el espacio de la gobernanza; en un sentido sustancial, para dar cuenta de los intereses y valores que se definen en el marco de la gobernanza; y en el sentido de los condicionamientos, para explorar las condicionantes estructurales y específicas de la gobernanza, yendo más allá de los factores de orden global, y fijarse también en los factores de orden regional y local.

Tabla 21. Del Gobierno a la Gobernanza

Criterios de comparación	Gobierno tradicional	Gobernanza
Origen de los actores	Estado	Estado y sociedad (incluidos actores económicos)
Sectores	Público	Público, privado (económico) voluntario (tercer sector)
Estructuras	Burocracia	Redes y partenariados
Niveles institucionales involucrados en las políticas públicas	Uno	Varios
Asignación de competencias	Competencias expresas y cerradas. Clausulas general de competencias para el Estado central.	Asignación de competencias abierta-concentración-. Clausula general de competencias para los municipios

Fuente: Elaboración propia con información de: El enfoque de la gobernanza en el estudio de la transformación de las políticas públicas: limitaciones, retos y oportunidades. Ana Victoria Vásquez Cárdenas, 2010.

b) Buen gobierno:

(Estrada, 2014) Afirma que la definición más recurrente determina, y no necesariamente en el mismo orden, que el buen gobierno es:

- a) El que proporciona y garantiza servicios públicos con eficiencia y calidad;
- b) El que promueve la transparencia y una opinión pública libre y responsable;
- c) El que garantiza salud, educación de calidad, seguridad y bienestar a los ciudadanos; y
- d) El que crea las condiciones favorables para un crecimiento económico estable y generador del bien común.

En contrapartida obvia, el mal gobierno es señalado cada vez más como una de las causas principales de los males sociales en todo el planeta.

La Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico (UNESCAP), advierte que son “muy pocos los países y las sociedades que han llegado a conseguir un buen gobierno en su totalidad”, para asegurar un desarrollo humano sostenible, es necesario emprender acciones para alcanzar este ideal y convertirlo en realidad.

La exposición del apartado anterior ha dejado en claro que las políticas públicas específicas más vinculadas con la gobernabilidad son la política económica y la política de seguridad. Los estudios para monitorear y evaluar las políticas económicas y de seguridad son muy diferentes. En el caso de la política económica, las agencias de riesgo elaboran una lista de variables que son monitoreadas de manera constante, que permiten la comparación a través del tiempo y de diferentes contextos, conduciendo a la elaboración de informes de riesgo periódicos. En el caso de la política de seguridad, las agencias de inteligencia se encargan de identificar los asuntos “emergentes” que pudieran constituir oportunidades, riesgos o amenazas y que requieran la atención del gobierno, evaluando su importancia a través de determinar la probabilidad de ocurrencia y nivel de impacto que podrían tener.

El concepto de seguridad es complejo por la variedad de relaciones que implica en su definición; en particular cuando se discuten sus implicaciones y límites. Se han desarrollado dos grandes corrientes teóricas que consideran que la seguridad es producto de la fuerza o de la paz. La primera escuela, identificada como de pensamiento realista, sostiene que la seguridad es derivada del ejercicio del poder. La segunda, identificada como idealista, señala que la seguridad es producto de la paz, se opone al ejercicio de la fuerza y promueve la solidaridad, el diálogo y la democracia como elementos indispensables para la resolución de conflictos (Barbé y Perni, 2001, p. 4).

La Seguridad Pública, en la conformación del Estado moderno, jugó un papel fundamental para la legitimación del orden político y el papel de sus instituciones, no fue cuestionada sino hasta hace 30 años, en que se empezó a debatir la seguridad, sus medios y objetivos (Zayas, 2010)

(Carrión, 2011) establece las diferencias entre la seguridad pública y seguridad ciudadana: “Mientras la seguridad pública busca la defensa del orden público estatal frente a un enemigo interno (amenaza) y tiene un marco institucional nacional con características represivas (policía, justicia y cárcel), la seguridad ciudadana se refiere a la necesidad de mantener y potenciar las relaciones interpersonales en el marco de la ley y la cultura, expresadas en el respeto al derecho ajeno bajo la norma, para lo cual tienen presencia un conjunto de instituciones públicas (municipio, justicia, cárcel) y sociedades (universidades, medios de comunicación, defensores de derechos humanos). Allí radica la condición de seguridad ciudadana de la seguridad; los derechos y deberes individuales y colectivos de la población en el marco de un Estado de que debe garantizarlos.”

La Seguridad Ciudadana, plantea que las fuerzas de seguridad no sólo deben preservar la paz y el orden público, sino también deben resguardar a sus ciudadanos, sus derechos y obligaciones; deben tratar con dignidad a cualquier persona en especial a grupos vulnerables (Zayas, 2010).

En los “Lineamientos de la Política de Prevención Social de la Violencia, la Delincuencia y la Participación Ciudadana” publicados en el DOF el 22 de enero de 2011, por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, la Comisión Permanente de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, se define el objetivo de la seguridad ciudadana:

En acepciones mínimas, como las propuestas por Frederick Hayek (2000), la seguridad consiste en la protección de la libertad individual; para autores como Douglas North, Ronald Coase y Mancur Olson, la seguridad se basa en la creación certidumbre a través de garantizar la aplicación imparcial del Estado de Derecho mediante las instituciones. En una acepción más amplia, la seguridad que busca el Estado implica el brindar a la sociedad los medios para "... dotar y asegurar la vida óptima a los individuos para que el Estado sea próspero" (Uvalle, 1993, p. 255). Esta definición considera que los individuos no pueden, por sí mismos, obtener los medios para su desarrollo y el Estado debe proveerlos. Asimismo, implica reconocer problemas que el mercado no ha podido resolver o que ha generado como externalidades negativas y el reconocimiento de problemas a partir de criterios éticos como son la pobreza y la desigualdad, bajo la consideración de que generan exclusión e injusticia, por lo que es necesaria la intervención del Estado para remediar esta situación.

La postura que refiere a la seguridad en un sentido amplio señala que la democracia no es solo mecanismo para acceder al poder, sino también para ejercerlo a través de una administración pública democrática tendiente a reducir la desigualdad (Uvalle, 2003). Por otro lado, en su acepción reducida, la seguridad implica únicamente protección ante la concentración del poder que pudiera afectar la libertad individual, considerando que la intervención estatal implica la imposición de valores morales que tienden al totalitarismo, entendiendo que la democracia tiende a defender la libertad y no la igualdad (Hayek, 2000).

Adicionalmente, se han propuesto diferentes adjetivos para definir distintos tipos de seguridad. En el caso de Barbé y Perni (2001), señalan que se puede hablar de seguridad militar, política, económica, societal, medioambiental, colectiva, compartida y global. Sin embargo, la propuesta permite observar que los problemas asociados a la seguridad son de distinta índole y varían en cada Estado, por lo que muchas veces al abordar diferentes asuntos de política se

abordan también diferentes asuntos relacionados con la seguridad (Piñeyro, 2009).

El hecho de que la seguridad y diversos asuntos de política converjan en función de los retos y necesidades de cada Estado, establece la vinculación entre la gobernabilidad y la seguridad. El problema consiste en separar e identificar las relaciones que existen entre los conceptos de seguridad y gobernabilidad, discutiendo las hipótesis que postulan a una como determinante de la otra o viceversa.

3.9.4 Seguridad Nacional

Los conceptos de seguridad nacional y seguridad pública constituyen una dicotomía que integra la definición tradicional de Seguridad. Por un lado, la seguridad nacional se refiere a la defensa del Estado frente a riesgos y amenazas provenientes del exterior, a través de las fuerzas armadas y la diplomacia. Por otro lado, la seguridad pública se refiere a la conservación del orden al interior del Estado, a través de la imposición y conservación del Estado de Derecho, para lo cual la herramienta más evidente es la policía, pero cuya responsabilidad en realidad se deposita en todo el gobierno.

La discusión alrededor del concepto de “seguridad nacional” se ubica teóricamente en la Teoría del Estado, en particular en la corriente “realista” desarrollada por autores como Thomas Hobbes, Carl Schmidt y, de manera particular por Hans Morgenthau (1989), en su obra Política entre las Naciones (Sánchez y Rodríguez, 2007; Aguayo, 1990; Aguayo, Bagley y Stark, 1990).

La obra de Morgenthau se ubica como la base de la teoría realista de la política internacional. Al referir al realismo, el autor busca separar la teoría de preconcepciones apriorísticas y abstractas, señalando que en realidad debería ser empírica y pragmática, teniendo como propósito “...aportar orden y significado a una masa de fenómenos que, sin ella [la teoría], permanecerán desasidos e

inteligibles” (1989, p 11). El autor parte de la oposición entre dos corrientes de pensamiento: la que considera la posibilidad de un orden político moral y racional, basado en la confianza de la educación y ocasional uso de la fuerza para el remedio de los problemas sociales; y la que considera que el mundo es imperfecto, producto de intereses opuestos y conflictivos, donde el sistema de represiones es indispensables para el establecimiento de equilibrios, con la aspiración de que se alcance el menor mal posible antes que el bien absoluto.

Entre los principios del realismo político, Morgenthau señala que su elemento principal en el panorama de la política internacional es el concepto de interés definido en términos de poder” (1989, p 13). La importancia del poder político es que permite alcanzar los fines de la política. En ese sentido, la lucha entre Estados, es también una lucha por el poder y, en específico, la política interna o internacional tienen la finalidad inmediata de mantener, aumentar o demostrar el poder (Morgenthau, 1989, p 63). Además, debe considerarse que la lucha por el poder implica también la lucha por la supervivencia, por lo que la diplomacia y las alianzas buscan no solo garantizar el poder, sino garantizar la supervivencia del Estado (Buzan, 2010). Esta consideración lleva a que la Seguridad Nacional constituya una responsabilidad para las fuerzas armadas y para los responsables de la política exterior.

Entre las críticas a la propuesta de Morgenthau se encuentran las siguientes. En primer lugar, se menciona que el objetivo de alcanzar el poder no está en función sólo del ejercicio de la fuerza, sino también del desarrollo social, educativo y tecnológico.

En segundo lugar, el mundo cada vez más interdependiente ha cuestionado el modelo de seguridad nacional debido a las necesidades de colaboración en vez del conflicto. En tercer lugar, el equilibrio internacional depende más de la colaboración que del ejercicio de la fuerza. En cuarto lugar, los países que no tienen capacidad de influir en el equilibrio internacional, deben enfrentar amenazas

domésticas y de importancia transnacional, lo cual no había sido considerado por el modelo.

Entre los elementos inherentes a la seguridad nacional se menciona que la inseguridad de una nación deriva de inestabilidad social, crisis económicas, laborales y religiosas, mismas que se agravaron con las guerras mundiales y que condujeron a que las políticas exteriores se convirtieran en “misiones sagradas” que postulaban luchas ideológicas entre el bien y el mal (Morgenthau, 1989, p139).

Otra definición de lo que es la seguridad nacional, se encuentra la de Walter Lippmann, citado por Rockwell y Moss (1990, p. 44), quien señala que “Una nación está segura cuando no tiene que sacrificar sus legítimos intereses para evitar la guerra y cuando es capaz, si fuera necesario, de mantenerlos a través de la guerra”. Una tercera definición, es la provista por la Encyclopedia of United States National Security, que señala que la seguridad nacional está en función de los intereses nacionales, mismos que se definen como el aseguramiento de aquello que es vital para su supervivencia. Una cuarta definición señala, en términos de Sergio Aguayo (1990, p. 107), la seguridad nacional es “...un espejo que refleja las aspiraciones y los temores de una sociedad”. Una quinta definición es la presentada por Piñeyro (2009, p. 141), quien define a la Seguridad Nacional como “...una situación donde la mayoría de los sectores y clases sociales de la nación tienen garantizadas sus necesidades culturales y materiales vitales a través de las decisiones del gobierno nacional en turno...”

Los asuntos de seguridad nacional pueden variar en función de las necesidades para la conservación del Estado. Considerando que el objetivo de la razón de Estado es la preservación del orden vigente y de la salud social, las políticas necesarias para lograr sus objetivos pueden abordar una diversidad de asuntos. También debe considerarse que la “razón de Estado” surge como un “último recurso” ante situaciones extraordinarias que debe enfrentar el gobierno para

mantener el orden y la salud social. Por lo tanto, un asunto relativo a la “razón de Estado” tiene al menos dos características: es extraordinario y amenaza el orden vigente y la salud social.

Debido a la propuesta del modelo realista, el concepto de seguridad nacional se ha convertido en argumento para el ejercicio de poder de manera autoritaria y en contra de los derechos humanos, incluso al grado de cometer genocidios. En particular, tal como señalan Aguayo, Bagley y Stark (1990, p. 17), la noción de seguridad nacional se ha empleado “...como parte del esfuerzo por racionalizar y justificar ese autoritarismo de las élites dominantes que frecuentemente desemboca en persecuciones de opositores internos”. Por esa razón, el modelo idealista o liberal propone emplear el concepto de “seguridad humana”, que parte del reconocimiento de la interdependencia internacional y de la necesidad de colaboración para la protección y desarrollo de la humanidad (Sánchez y Rodríguez, 2007, p. 78; Rousseau y Walker, 2010).

El concepto tradicional de seguridad nacional empleaba el concepto desarrollado por Carl Schmitt de “amigo/enemigo”, donde existía una claridad sobre la identidad de los enemigos. En particular, el concepto asume su mayor fortaleza en la lucha de poder entre las naciones y, de manera más específica, en la guerra fría. Sin embargo, a partir de la caída del Muro de Berlín y de la conclusión de la guerra fría han surgido nuevas amenazas, donde los enemigos son menos claros, donde las fronteras nacionales ya no permiten establecer la relación “amigo/enemigo”.

Finalmente, en la actualidad se reconoce que la seguridad no está en función de intereses militares, sino también de asuntos diversos como la política, el medio ambiente, la seguridad social, la cultura y la economía (Sánchez y Rodríguez, 2007). En particular, tal como señalan Smyth y Phillips (2006), los riesgos en el mundo moderno se han incrementado al ritmo del cambio en el conocimiento, debido principalmente a los cambios tecnológicos; el problema para el gobierno,

es la identificación de dichos riesgos y la capacidad para determinar el nivel de exposición a ellos y la manera de controlarlos.

3.9.5 Seguridad Pública

De manera tradicional, mientras que la seguridad nacional se refería a los grandes objetivos y a la política exterior del Estado, la seguridad pública se relacionó con la seguridad y el control al interior. Desde el enfoque tradicional de la seguridad pública, la intervención del Estado a través del gobierno tiene como objetivo crear certidumbre a través de hacer previsible su actuación y sus procesos. En ese sentido, la seguridad pública es responsabilidad de la policía; sin embargo, es necesario señalar que la policía no debe ser entendida sólo como a la fuerza pública sino como a todo el gobierno actuando.

La relación entre la política y la policía deben identificarse en la raíz etimológica *politia*, la cual significa “control”. En este sentido, diferentes autores como Guerrero (1972), Uvalle (1993) y Foucault (2010), al analizar la evolución histórica del gobierno, señalan que el gobierno tiene la función de mantener un control y generar certidumbre, para lo cual se apoya de diferentes herramientas administrativas, pero entre las que destaca la fuerza pública, en las que se ha depositado en la actualidad la definición de policía. Esta consideración es sumamente importante porque obliga a señalar que la seguridad no es responsabilidad únicamente de la fuerza pública sino de todo el gobierno; en pocas palabras, hablar de seguridad pública se refiere a la responsabilidad del gobierno.

En la actualidad, la seguridad pública se ha restringido a entenderla como conservación del orden y, de manera más específica, a la actuación de los cuerpos policiales. En términos de Rosas (2012, p.15), “el concepto de seguridad pública se refiere al mantenimiento de la paz, la ley y el orden públicos”; sin embargo, su raíz etimológica nos señala que dicha responsabilidad es en realidad

de la acción de todo el gobierno. De acuerdo al institucionalismo económico, el papel del gobierno es constituir el entorno institucional que constituya los incentivos para generar y mantener el orden, por lo que puede afirmarse que si bien la definición etimológica de *politia* se ha alejado del papel del gobierno y se le ha atribuido a la policía, en realidad la responsabilidad sigue siendo la misma. La responsabilidad de generar los incentivos para lograr la estabilidad y el orden descansa en el gobierno y su capacidad de gobernar.

La seguridad pública puede entenderse como determinada por dos grandes elementos: las instituciones que constituyen al Estado de Derecho y las herramientas que permiten imponerlo. Las instituciones que constituyen al Estado de Derecho se refieren al conjunto de reglas que generan los incentivos para la estabilidad, el respeto a la ley y la conservación del orden. Las herramientas para imponerlo se refieren, principalmente, a la capacidad de la autoridad para hacer el uso legítimo de la fuerza; la herramienta más clara para imponer el orden se identifica en los cuerpos policiales; sin embargo, tal como señala Yáñez (2003, p. 5), no debe entenderse sólo a la policía como la fuerza pública, en cambio, la fuerza pública incorpora tanto a la aplicación de sanciones administrativas, penales y la ejecución de resoluciones judiciales.

La seguridad pública, entendida como responsabilidad del gobierno, se diferencia con claridad del concepto tradicional de seguridad nacional. Mientras que la seguridad nacional es responsable de los grandes objetivos y la política exterior del Estado, depositando dicha responsabilidad en las fuerzas armadas y en el cuerpo diplomático, la seguridad pública es responsabilidad del gobierno y, por lo tanto, se refiere a la política interior del Estado. Sin embargo, tal como se comentó en la definición de Seguridad Nacional, las amenazas contemporáneas a la seguridad han obligado a una reconfiguración de los significados conceptuales y a buscar su integración funcional.

En particular, las amenazas que representan el crimen organizado, el terrorismo y los desastres naturales, tienen un impacto local, por lo que son responsabilidad de la política interior del Estado. Sin embargo, gradualmente se ha demostrado que los gobiernos locales y subnacionales son incapaces de hacer frente a estos asuntos, obligando a la necesidad de colaboración con el gobierno nacional y a integrar los conceptos de seguridad nacional y seguridad pública. En ese sentido, a continuación se presentan diferentes conceptos que han buscado ocupar este espacio.

3.9.6 Seguridad Humana

La diferencia entre los conceptos de seguridad nacional y seguridad humana implica un cambio de enfoque importante para el análisis y para la implementación de políticas públicas. De acuerdo con Tadjbakhsh y Chenoy (2007, p. 1), la seguridad nacional se enfoca en balances y capacidades militares, mientras que la seguridad humana considera seguridad económica, alimentaria, medioambiental, personal, comunitaria y política, destacando que en países como Canadá y Japón ya se ha incluido éste concepto como el director de sus políticas exteriores. Es considerado que el concepto de seguridad humana toma en cuenta los mayores retos que enfrentan actualmente los estados modernos y que pasa por alto el concepto tradicional de seguridad nacional.

Al respecto, debe tenerse en consideración que el concepto de Seguridad Humana es muy amplio y conforme se analizan las necesidades sociales, se amplía aún más. En cambio, el concepto de seguridad nacional busca ser más preciso al enfocarse en elementos “críticos”, indispensables para la supervivencia de la sociedad.

La seguridad humana se identifica, principalmente, con la protección de los derechos humanos a nivel mundial. Sin embargo, al mismo tiempo ha sido empleado para justificar la intervención militar de organismos internacionales en

favor de ciertas poblaciones y en contra de la opresión por parte de gobiernos autoritarios, tal como sucedió en Kosovo en 1999 (Roach, 2010).

La seguridad humana busca entonces la protección de grupos sociales vulnerables, ya sea por cuestiones étnicas, religiosas, etc. El objetivo principal, es la convivencia pacífica en un mundo multicultural, reconociendo importantes amenazas a la seguridad como el terrorismo e incluso epidemias (Roach, 2010, p. 226).

3.9.7 Seguridad Democrática

En oposición al concepto de seguridad nacional, la seguridad democrática se propone como una alternativa que no se apoya sólo en el ejercicio de acciones militares ejercidas por el Estado, sino en aquellas que tienen como objetivo la seguridad de las personas, observando un carácter multidimensional de la seguridad. En ese sentido, se considera que la seguridad implica cuestiones relacionadas con la justicia, el bienestar material, la salud física, el acceso a la educación y la cultura y un medio ambiente sano. En otras palabras, “la seguridad democrática aparece como un concepto que supone un modelo político operativo que demanda esfuerzos, tanto en el ámbito doméstico como en el internacional” (Sánchez y Rodríguez, 2007, p. 144).

La seguridad democrática se considera una vertiente de la seguridad humana y, por ende, sus ejes rectores son los derechos humanos. En ese sentido, el objetivo es el ejercicio de todas las capacidades del Estado para garantizar los derechos humanos, buscando alcanzar el acceso a los medios que permitan el adecuado ejercicio de los derechos. El hueco en la propuesta de la seguridad democrática, es la consideración sobre la necesidad de que el Estado responda ante amenazas como el terrorismo o grupos de criminales, lo cual requiera sacrificar ciertos derechos humanos a cambio de garantizar su ejercicio.

A partir de la comparación entre definiciones de seguridad puede afirmarse que la seguridad nacional implica el reconocimiento de asuntos que amenazan directamente la permanencia del Estado. Por otro lado, la seguridad humana y la seguridad democrática son conceptos más amplios y ambiguos. En consecuencia, a lo largo de la investigación se entenderá por seguridad nacional a la capacidad de un Estado para asegurar su permanencia a lo largo del tiempo, a través de la acción gubernamental para neutralizar los riesgos y amenazas internas y externas. Esta definición se hace sobre los siguientes presupuestos: i) dichos riesgos y amenazas son variables entre estados y no son estáticos; ii) la seguridad de un Estado es un elemento que no se puede alcanzar en su totalidad, ya que el ambiente interno y externo del Estado es altamente incierto y, por lo tanto, no puede llegar a controlarse por completo, además de que al ser variable a través del tiempo genera varianza en los riesgos y amenazas a la seguridad nacional.

Ante el reconocimiento de que la definición original del concepto de seguridad nacional se hizo en un contexto donde la política exterior se basaba en el conflicto y no en el reconocimiento de la interdependencia Aguayo, Bagley y Stark (1990, p. 26) proponen mantener el concepto de seguridad nacional con un significado diferente. Los autores señalan que "...la noción de seguridad nacional se hace una categoría más amplia que trasciende los problemas de defensa militar o seguridad interna e incluye al desarrollo, el progreso social, la defensa de los derechos humanos y la protección ambiental". Al reconocer que al ampliar el significado de "seguridad" para incluir al desarrollo económico, la estabilidad política, las formas democráticas de gobierno, derechos humanos, calidad del ambiente y las condiciones de vida de las personas, el concepto tradicional de seguridad nacional se vuelve inadecuado (Rockwell y Moss, 1990, p. 57). El problema con el nuevo significado propuesto, es determinar qué temas no militares se relacionan con la seguridad y cómo determinar su inclusión o exclusión de la agenda.

La amplitud del concepto de seguridad lo vuelve más complejo y obliga a su delimitación frente a otros conceptos. Al considerar la complejidad del Sistema

Internacional y el reconocimiento de que los equilibrios se alcanzan no sólo mediante el ejercicio de la fuerza.

Las posibles respuestas para los asuntos que se consideran de seguridad nacional, se encuentran en la definición de los intereses nacionales a través de las instituciones democráticas. Al respecto, la Encyclopedia of United States National Security, reconoce que no hay intereses nacionales únicos y que, por lo tanto la seguridad nacional no solo persigue objetivos iguales en el corto, mediano y largo plazo; aunque se reconoce que entre los intereses nacionales debe considerarse la integridad territorial y la soberanía (Rockwell y Moss, 1990, p. 50).

De manera complementaria, Michael Ignatieff (2004, p.17) señala que en los asuntos de seguridad nacional hay diferencias entre las emergencias y asuntos de mediano y largo plazo; en ese sentido, en las emergencias se reconoce la necesidad de que los líderes del gobierno asuman el control para asegurar la libertad y la seguridad, pero para los asuntos a mediano y largo plazo se "...debe confiar en la deliberación democrática a través de nuestras instituciones". En este sentido, Sharp (1990, p. 92) señala que el concepto de seguridad nacional se entendería entonces como "...la condición en la que un país esté relativamente a salvo de ataques, ya sean internos... o externos...". Por lo tanto, se considera la existencia de amenazas constantes para las cuales el Estado debe estar preparado.

De esta manera, los asuntos relativos a la seguridad nacional se deben hacer a través de las instituciones democráticas de cada país. Por esta razón, es que los Consejos de Seguridad Nacional en diferentes países reúnen a su comunidad de inteligencia con representantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo, a través de los gabinetes de seguridad nacional y comisiones legislativas, con la finalidad de establecer los objetivos de la seguridad nacional, así como determinar los asuntos identificados como riesgos o amenazas.

3.9.8 Seguridad Interior

La transformación de los actores políticos después de la guerra fría ha llevado a una reconfiguración de los conceptos relacionados con la seguridad. La aparición de actores como las organizaciones criminales y los grupos terroristas han llevado a una reorganización de las instituciones de seguridad pública y seguridad nacional; al mismo tiempo, las amenazas por epidemias o grandes desastres naturales, también constituyen riesgos o amenazas para la seguridad del Estado. Estos problemas en conjunto configuran el concepto de seguridad interior, el cual se deriva directamente del concepto de Homeland Security, desarrollado en los Estados Unidos después de los atentados terroristas del 11 de septiembre del 2001.

Las nuevas amenazas enfrentadas por los Estados, materializadas en el crimen organizado, los grupos terroristas y los desastres naturales, les hace mostrarse en una posición de vulnerabilidad como nunca antes en la historia lo habían estado. La globalización y los medios de comunicación incrementan la vulnerabilidad y magnifican los impactos una vez que ocurren. Por un lado, las sociedades urbanas son altamente vulnerables a los desastres naturales, epidemias y a los atentados terroristas, además de que la globalización ha incrementado la accesibilidad de las organizaciones criminales y terroristas a grandes recursos financieros, armamentistas, técnicos y tecnológicos (Chertoff, 2009; Foster, 1978). Esta situación ha sido reconocida por los Estados Unidos, quienes se han visto obligados a diseñar e implementar estrategias desde el gobierno federal, pero también desde los gobiernos locales y estatales, para enfrentar al crimen internacional, a través de la cooperación de diferentes instituciones gubernamentales (McDonald, 2001).

Las organizaciones criminales y terroristas se encuentran muy bien estructuradas, distribuidas de manera amplia en diversos territorios, además de fortalecidas económica y financieramente, lo que les convierte en serias amenazas regionales.

Como ejemplo de este tipo de organizaciones, Chertoff (2009) menciona a los grupos terroristas de Al Qaeda, Hezbolaa, la Mara Salvatrucha y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia.

Este tipo de organizaciones deben enfrentarse con estrategias de seguridad nacional y de seguridad interior. La estrategia de seguridad nacional debe considerar el esfuerzo conjunto de todas las instituciones del gobierno para combatir integralmente estas amenazas, mientras que la estrategia de seguridad interior debe enfocarse en el papel de las instituciones policiales, de inteligencia y de reacción inmediata, para la prevención de acciones de estos grupos o la reacción ante su ocurrencia. En palabras de Collins y Baguette (2009, p. 7) la seguridad nacional se refiere a la protección de los intereses nacionales del país, a través del ejército, las políticas exteriores y de la comunidad de inteligencia; la seguridad interior se refiere a esfuerzos no sólo del gobierno federal, sino también de los estados, autoridades locales y sus comunidades, al igual que el sector privado para proteger al país contra amenazas humanas y naturales.

La seguridad interior requiere especialmente de la colaboración de los estados con el gobierno federal. En primer lugar, para asesorar a los estados en la identificación y protección de su infraestructura estratégica, así como para la reacción adecuada en caso de ser necesaria. En segundo lugar, para garantizar un flujo de información estratégica entre las dependencias gubernamentales, tal que se permita identificar adecuadamente los riesgos y amenazas en el territorio nacional, papel en el cual los gobiernos locales y estatales tienen un papel primordial en la identificación y neutralización de actores que pudieran representar un riesgo para la seguridad. En tercer lugar, para apoyar a los estados en el diseño de una estrategia de seguridad interior que les permita proteger su infraestructura y a su población, bajo el reconocimiento de que la seguridad no es una responsabilidad exclusiva del gobierno federal, fomentando mecanismos por los que se incluya la participación ciudadana en la estrategia de seguridad.

La participación de los gobiernos locales y estatales en materia de seguridad en los Estados Unidos, no es nueva. Tal como señala el profesor William McDonald (2001), el papel del gobierno federal para combatir al crimen se fortaleció en los años setenta del siglo XX, ante el incremento del tráfico de drogas y para controlar la inmigración ilegal en los años ochenta. Sin embargo, la participación del gobierno federal no ha implicado que los gobiernos estatales y locales se aparten de las políticas públicas, destacando su participación en el combate a la inmigración ilegal

Actualmente, en el caso de los Estados Unidos, la seguridad interior es responsabilidad del Consejo de Seguridad Interior (Homeland Security Council), que es encabezado por el Presidente y cuyo ente administrativo es el Departamento de Seguridad Interior (Homeland Security Department). La estrategia de seguridad interior es diseñada por el Consejo e implementada por el departamento, en colaboración con las dependencias responsables del gobierno federal, los gobiernos estatales, locales y la sociedad en general. Las directivas presidenciales constituyen el mandato presidencial para todas las dependencias responsables de la implementación de la política de seguridad interior. Retomando la consideración de que toda política pública involucra a más de una dependencia gubernamental, debe considerarse también que conforme se incrementa el número de dependencias gubernamentales y ordenes de gobierno en una política pública, se hace más difícil su coordinación (Olson, 1992). Tal como señala Marcella (2008), idealmente se esperaría que una vez expuesta la directiva las dependencias invirtieran todo su esfuerzo en lograr los objetivos de la política, pero en la realidad el desempeño entre diversas agencias y ordenes de gobierno enfrenta problemas de falta de liderazgo en la coordinación, recursos dispares, capacidades e incentivos para la cooperación, en palabras de Olson (1992, p. 225), todos quieren coordinación, pero nadie quiere ser coordinado y, por tanto, la coordinación es deseable pero no automática (Ripberger, 2011).

Para enfrentar este problema, al interior del departamento se han desarrollado comités de coordinación para tratar de mejorar la comunicación del presidente con las dependencias gubernamentales, otros departamentos, buscando asegurar que las directivas y los objetivos de políticas públicas sean bien comprendidos y coordinadamente logrados (Whittaker, 2008).

La estrategia de seguridad interior asigna un papel determinante a los estados, a pesar de ser el gobierno federal el responsable de diseñar la estrategia. La consideración para dar un papel importante a los estados, es que todos los desastres son locales, tal como señala Mayer (2009, p. 38) “cuando ocurre un desastre, la comunidad local es la primera en responder, seguidos del estado, seguidos por los estados de la región y finalmente seguidos por el gobierno federal” (la traducción es mía). Este presupuesto se apoya también en la consideración de que los gobiernos locales y estatales pueden proveer diferentes servicios públicos de manera más eficiente y efectiva que el gobierno federal, además de que en estas jurisdicciones se desarrollan importantes innovaciones en el uso de instrumentos de políticas públicas (Judd, 1983).

La consideración de que los gobiernos locales son los primeros en responder no implica la existencia de mecanismos para articular la colaboración con otros ordenes de gobierno, lo cual puede encontrar en el federalismo un obstáculo para la reacción y, en consecuencia, para la preparación y la implementación de las políticas de seguridad interior (Ripberger, 2011). Si bien se reconoce también que los gobiernos locales y estatales son los que pueden obtener la información inmediata relativa a la actuación de organizaciones criminales y grupos terroristas en sus jurisdicciones, en los Estados Unidos existen problemas de coordinación intergubernamental debido a que el gobierno federal ha limitado sus esfuerzos para colaborar con los gobiernos locales, salvo en los casos en los que ya tiene una larga tradición de colaboración como con Los Ángeles y la ciudad de Nueva York, pero en el resto de los casos, los gobiernos locales carecen de la

información y asesoría del gobierno federal, dificultando sus capacidades para articular la estrategia (Chalk y Rosenay, 2003).

En el caso del departamento de seguridad interior en los Estados Unidos, el problema principal que se ha enfrentado es la falta de participación de los estados, mismos que han asumido una actividad pasiva frente al gobierno federal y esperan que sea éste el responsable de toda política de seguridad. Por ello, tal como señala Bullock (2005), para mejorar el desempeño del sistema de seguridad interior de los Estados Unidos, se ha puesto un énfasis en la coordinación intergubernamental, destacando los siguientes puntos:

- a)** La necesidad de que el gobierno federal comparta con los estados los productos de inteligencia;
- b)** La necesidad de coordinar a los gobiernos locales con los estatales para establecer medios de comunicación adecuados para brindar las primeras respuestas ante un suceso que atente contra la seguridad interior;
- c)** Fortalecer la asesoría del gobierno federal a los gobiernos estatales y locales para identificar y proteger su infraestructura crítica;
- d)** La necesidad de establecer políticas comunes a lo largo del país para preparar a los sistemas de salud en caso de atentados bioterroristas;
- e)** El asesorar a los estados para la protección de su información; y
- f)** La necesidad de integrar las agencias de comando federales con las agencias estatales y locales para responder adecuadamente ante una emergencia (Bullock, 2005). Los asuntos de seguridad nacional se relacionan en todos los casos con la defensa exterior y con la seguridad pública.

Adicionalmente, en algunos casos la agenda se amplía a otro tipo de asuntos, entre los que destacan el crecimiento económico, el desarrollo social y la relación con el medio ambiente, pero estos asuntos tienden a conformar la agenda de seguridad interior. En ese sentido, los asuntos de seguridad nacional y de seguridad interior pueden compararse de la siguiente manera:

Tabla 22. Seguridad Nacional y Seguridad Interior

Seguridad Nacional	Seguridad Interior
El combate al terrorismo;	Combatir el terrorismo a través de políticas de inmigración,
Lucha por liderazgo militar internacional y regional;	Informar a todos los ordenes de gobierno y al público, de potenciales riesgos de terrorismo;
El crecimiento económico y reducción del déficit;	Estrategia nacional para combatir el desarrollo de armas de destrucción masiva;
Dependencia energética;	Incidentes domésticos
Innovación tecnológica.	Personas sospechosas,
Espionaje;	Identificación, priorización y protección de infraestructura crítica,
Tráfico de armas de destrucción masiva;	Defensa de la agricultura y abasto de alimentos,
Crimen organizado;	Biodefensa,
Grandes accidentes y catástrofes naturales.	Desarrollo de procedimientos relacionados con atentados terroristas,
Agresiones por parte de otros estados	Seguridad marítima,
Narcotráfico	Seguridad Nuclear,
Pérdida territorial de la autoridad	Estrategia interior para la guerra contra el terrorismo,
Tráfico de armas a través de las fronteras,	Estrategia de seguridad para la aviación,
Grupos armados,	Preparación para emergencias médicas en contra de armas de destrucción masiva,
La protección de la información relacionada con el desarrollo de programas estratégicos,	Control de explosivos al interior del país,
Delincuencia,	Continuidad y funcionamiento del gobierno después de un ataque,
Sabotaje,	Preparación de salubridad en caso de epidemias,
Rebelión,	Diseño de una estrategia nacional para la seguridad cibernética,
Intentos por quebrantar la federación;	Desarrollo de una base de datos con información biométrica.
Financiamiento de organizaciones y acciones terroristas;	
Posibles atentados contra infraestructura estratégica.	

En ambos casos la prioridad de cada asunto varía en cada país en función del riesgo potencial que representa cada uno en su contexto. La gran diferencia entre los problemas de seguridad interna de la entidades federativas y la seguridad nacional del Estado Mexicano es que dichos fenómenos no amenazan la permanencia de las entidades federativas, ya que ésta se garantiza a mediano y largo plazo por el gobierno federal; sin embargo, su impacto inmediato, a corto, mediano y largo plazo se ubica en los espacios locales, pero debido a las limitaciones de los gobiernos municipales, es que los gobiernos locales deberían intervenir en su prevención, reacción y remediación. En particular, la relación de

los gobiernos estatales frente a los asuntos de seguridad nacional es el impacto y respuesta inmediata ante riesgos y amenazas internas a la seguridad nacional.

Adicionalmente, se tiene el presupuesto de que cada gobierno estatal tiene una agenda de riesgos particular, al igual que cada país tiene una agenda de seguridad nacional diferente a la de otros países. Por lo tanto, una hipótesis secundaria a cuestionar en capítulos posteriores será el que cada entidad federativa enfrenta riesgos y amenazas particulares para su seguridad interna, considerando que no todos los riesgos y amenazas a la seguridad interna son asuntos de seguridad nacional y no todos los asuntos de seguridad nacional son asuntos de seguridad interna para los gobiernos estatales.

En el caso específico de la seguridad nacional y la seguridad interior, se involucra una variedad de asuntos que implican la participación de diversas dependencias gubernamentales. Tradicionalmente, tal como señala Goldgeier (2010), los asuntos de seguridad nacional se han relacionado con la identificación de enemigos potenciales en términos económicos o militares, pero también debe considerarse a competidores económicos, que pueden alterar la gobernabilidad al interior del país al generar problemas de desempleo, inflación o pobreza. Por esta razón, en el caso de los Estados Unidos el Presidente -que preside el Consejo de Seguridad Nacional- cuenta con un Asesor de Seguridad Nacional, que si bien no es experto en todas las áreas relevantes para el gobierno, está rodeado de un conjunto de asesores que sí son expertos, permitiéndole identificar y priorizar diferentes riesgos y amenazas para la seguridad nacional.

CAPÍTULO 4

DIAGNÓSTICO SITUACIONAL UTILIZANDO TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN DOCUMENTAL

En este capítulo se analiza la incidencia delictiva de los delitos de alto impacto, sus causas y sus efectos. Los datos oficiales se obtuvieron de las publicaciones que da a conocer a la opinión pública el Semáforo Delictivo Nacional a través del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

4.1 La Seguridad Pública: Contexto Nacional y Estatal y su Relación con el Municipio de Tultitlán de Mariano Escobedo

El periodo de enero a marzo de 2017 es el peor de todos los primeros trimestres en un año de los que se tienen registros oficiales de robo a negocio, desde 1997, y rompe con la tendencia a la baja que empezó en el primer trimestre de 2011, de acuerdo con el Reporte sobre delitos de alto impacto, Marzo 2017 del Observatorio Nacional Ciudadano (ONC).

Tan solo en el mes de marzo, en promedio, diariamente se registraron 254.39 robos a negocio. Estos son los casos que sí fueron denunciados, ya que en muchos otros no hay denuncia ante las autoridades.

Las entidades con más carpetas de investigación por robo a negocio en marzo fueron la Ciudad de México (1,278), Baja California (841) y Estado de México (554).

El homicidio doloso también tuvo un incremento en marzo, mes con más víctimas desde 2014. Fue el tercer mes con más averiguaciones previas y carpetas de investigación por homicidio doloso, desde 1997.

En marzo se abrió una carpeta de investigación cada 22 minutos y 6 segundos, lo que coloca al mes como el de mayor número de homicidios dolosos del actual sexenio, y como el tercero peor desde enero de 1997, solo superado por mayo y junio de 2011.

Las entidades con más carpetas de investigación fueron Guerrero (210), Estado de México (168) y Veracruz (161).

Marzo registró 2,256 víctimas de homicidio doloso, siendo Guerrero (210), Estado de México (196), Veracruz (196) y Baja California (181) las entidades con más víctimas.

En cuanto al delito de secuestro, cada 5 horas y 14 minutos en promedio se inició una carpeta de investigación por secuestro en marzo de 2017, en todo el país.

Marzo pasado es el quinto mayor registro desde que se tienen cifras federales sobre secuestro (enero 2015).

Las entidades con más carpetas de investigación por secuestro fueron el Estado de México (28), Veracruz (24) y Tamaulipas (19).

Según el ONC, en promedio, cada 95 minutos y 11 segundos se registró una carpeta de investigación por extorsión en el país. El primer trimestre de 2017 rompió con una tendencia a la baja que inició desde los primeros meses de 2013.

Las entidades con más carpetas de investigación por extorsión en marzo fueron Estado de México (87), Nuevo León (48), Jalisco (45) y Veracruz (45).

La modalidad de robo con violencia también aumentó. De febrero a marzo de 2017, el incremento fue del 13.73%, siendo el robo común el de mayor frecuencia (97.83%), seguido por el robo en carreteras (1.96%) y el robo en instituciones bancarias (0.21%).

En marzo de 2017 se abrieron 18722 carpetas de investigación por robo con violencia; se calcula que cada 2 minutos y 23 segundos se reportó una carpeta de investigación por este delito a nivel nacional.

Este es el quinto mes con más carpetas de investigación por robo con violencia de todo lo que va del actual sexenio, y el primero desde noviembre de 2013.

Las entidades que reportaron mayor número de carpetas de investigación por este delito fueron Estado de México (4277), Ciudad de México (2073) y Jalisco (1386).

El robo a vehículos aumentó 9.26% entre febrero y marzo de 2017: 32.13% de los robos fueron realizados con violencia y 67.87% sin violencia.

Según el reporte, cada 2 minutos y 54 segundos se promedió una carpeta de investigación por el delito, posicionando a marzo de 2017 como el noveno mes con más registros de lo que va del actual sexenio y el primero desde noviembre de 2013.

Los estados con más robos de vehículos fueron el Estado de México (3410), Baja California (3410) y Jalisco (935).

En el caso del robo a transeúntes, marzo de 2017 fue el mes con las mayores cifras desde noviembre de 2014, con 19428 carpetas de investigación.

Se promedió una carpeta de investigación por este delito cada 6 minutos y 33 segundos. Las entidades con mayor número de casos fueron la Ciudad de México (2050), Estado de México (1356) y Tabasco (701).

De febrero a marzo las violaciones aumentaron un 32.93% a nivel nacional.

Cada 36 minutos y 37 segundos se abrió una carpeta de investigación por violación, siendo los estados con mayor número de casos el Estado de México (161), Chihuahua (95) y Chiapas (79).

De acuerdo con el Observatorio Nacional Ciudadano, existen varios factores que determinan el estado actual de la inseguridad, entre los que destacan la diversificación de la delincuencia organizada, el desempleo, el crecimiento económico y la debilidad de las instituciones de seguridad pública.

4.2 Análisis Situacional del Municipio de Tultitlán de Mariano Escobedo: Periodo Comprendido 2012-2015

La República Mexicana está integrada por 32 entidades federativas y aproximadamente 2456 municipios, por lo que posee una serie de características de tipo social, territorial, económicas y de infraestructura, entre otras, que exigen políticas gubernamentales relacionadas y en ocasiones diferentes, ante el cúmulo de demandas, necesidades y problemas. Parte de la situación que guardan se describe y compara en seguida, a efecto de dimensionar su importancia e impacto en los distintos niveles de gobierno y, de manera especial, en lo referente al Estado de México y el municipio de Tultitlán, con base en información de INEGI, CONEVAL, CIDAC, SEP, CONAPO, PGR e IGECEM.

POBLACIÓN: En éste ámbito, el primer indicador fundamental se relaciona con la población en México, y de acuerdo con datos del INEGI en su conteo del 2010, la población en el país es de aproximadamente 112 millones 337 mil habitantes, de los cuales 57 millones 481 mil 307 son mujeres, mientras que 54 millones 855 mil 231 son hombres.

De dicha población, corresponden al Estado de México 15 millones 175 mil 862 habitantes, donde también hay más mujeres que hombres, puesto que 7 millones 778 mil 876 son mujeres, en tanto 7 millones 396 mil 986 son hombres.

Asimismo, el Municipio de Tultitlán cuenta con 524,074 habitantes, de los cuales 256,439 son hombres y 267,635 son mujeres, lo que significa que tanto a escala nacional como estatal y municipal existen más personas del sexo femenino; sin lugar a dudas, esta mayoría como población debe considerarse en las políticas públicas en materia de desarrollo humano a realizar.

ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO (IDH): El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es un indicador que permite medir la situación de la población a partir de la

educación y la salud de manera sustantiva, por lo que su diagnóstico es imperativo.

En principio, hay que recordar que México publicó por primera vez un informe nacional de desarrollo humano en 2003, aunque ya desde 1993 el tercer informe global incluyó un análisis del IDH a escala subnacional para México. Aún más importante, entre 1997 y 2000, algunos estudios académicos y gubernamentales presentaron nueva información desagregada para cada uno de los 32 estados de la República Mexicana y de los más de 2,400 municipios que la componen; estos estudios superaron importantes barreras de información y lograron avanzar metodológicamente la medición subnacional (PNUD, 2003).

De esta manera, el IDH mundial de 2009 ubicó a México en la posición 53, entre un total de 182 países. Con un IDH de 0.825, que coloca al país en el rango de desarrollo humano alto, México contaba con niveles de desarrollo similares a los de Bahamas y Costa Rica.

Por su parte, según estimaciones preliminares, el Estado de México alcanzó en 2009 un IDH de 0.8136, cifra que sitúa a la entidad en la posición 18 del ordenamiento nacional. De 2007 a 2009, el índice de los mexiquenses se redujo marginalmente 0.02%, en tanto que el índice nacional creció 0.15%.

En el mismo rubro del indicador en cita para 2005, Tultitlán se ubicó en la tercera posición (0.8760) respecto al IDH, y esto se debió a que en 2005 los índices de salud y los indicadores de educación en el municipio registraron los valores más altos, pese a que se colocó en el lugar número 10 en la entidad federativa. Lo que dio como resultado que en el periodo 2000-2005, Ecatepec, Tultitlán y Chimalhuacán fueron las regiones con mayor crecimiento promedio anual en términos de IDH; en términos comparativos, significa la buena situación del municipio según tales mediciones. Sin embargo, en el Informe sobre Desarrollo

Humano Estado de México 2011, Tultitlán ocupa actualmente la sexta posición en términos de desarrollo humano.

Dicha posición está relacionada, principalmente, con el número de servicios o personal que presta servicios de salud y educación en el Municipio de Tultitlán, ya que de acuerdo con información de la Estadística Básica Municipal del Estado de México 2011, en cuanto a la salud hay 27,583 habitantes por unidad médica, 4,721 habitantes por médico y 21,836 habitantes por cama censable, por lo que la calidad de esta prestación es endeble.

La misma incertidumbre se da en la educación, ya que hay 25 alumnos por maestro, 252 alumnos por escuela y sólo 10 maestros por escuela, por tanto, el municipio presenta precariedades en tales rubros y mejorarlos permitirá un impacto en el IDH nacional y estatal.

EDUCACIÓN: Según datos de la Secretaría de Educación Pública (SEP), en el país hay 246,341 escuelas, se dispone de 1 millón 750 mil 305 docentes y se tienen 33 millones 747 mil 186 alumnos. Por su parte, en la información más actualizada de la SEP, en su Concentrado Estadístico del Sistema Educativo Estatal 2006-2007, la matrícula que cubre el Estado de México es de 12.6% del nivel nacional y en relación con el personal docente, la entidad tiene a 11.6%; en cuanto a las escuelas, el Estado posee 8.8%, es decir, en cada indicador la entidad cubre aproximadamente 10% en apoyo al servicio de la educación.

En el mismo rubro de matrícula, docentes y escuelas, el Municipio de Tultitlán — según CONAPO, en su informe 2011-2012—, contribuye con 107,885 alumnos, así como con 4,322 docentes, y de manera específica, con 411 escuelas. En términos generales, estas cantidades significan un impacto favorable en la educación en el territorio porque se tiene una aportación regular respecto a la población.

Sin embargo, llama la atención que a escala regional el mismo CONAPO advierte —a través de sus indicadores educativos, como el grado de promedio escolar, absorción, analfabetismo, deserción, cobertura, reprobación, atención y eficiencia terminal— que el nivel educativo que se encuentra en desventaja es el medio superior, por ejemplo, el índice de deserción en el nivel región es de 15.5%, cifra superior a la estatal, que es de 15.2%, y aun más que la nacional, de 14.5%. Lo mismo sucede en el rubro de cobertura, puesto que se encuentra por debajo del porcentaje estatal y nacional que están en 63.2% y 68.5%, respectivamente, en tanto la región cubre sólo 47.7%; otro impacto que tiene que ver con Tultitlán al ser parte de la región en cita, es lo relacionado con el índice de reprobación en el nivel secundaria, pues éste se encuentra en 18.9%, cifra elevada respecto a la entidad y al nivel nacional, donde es de 16.5% y 15.0%, respectivamente. Por último, otro indicador interesante surge al comparar el índice de cobertura en el nivel de educación superior, pues apenas se alcanza 15.0% en la región, inferior al estatal que se encuentra en 23.3% e incluso es menor que el nacional, que se ubica en 29.3%. Al respecto, cabe destacar que según el CONAPO, Tultitlán no tiene escuelas particulares de nivel superior.

POBREZA: La tasa de pobreza en México es la más alta de los países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), ello a consecuencia de que en el país hay una mínima cantidad de gente que acapara la riqueza y un grande y preocupante número de personas que sobreviven con 10 pesos al día y que no cuentan con servicios, educación, alimentos ni condiciones de vida dignas, es decir, alrededor de 50% de la población en México vive con un salario mínimo al mes y otro porcentaje, con menos de eso.

Por ello la pobreza es una de las principales tareas a resolver en el gobierno federal, estatal y municipal, ya que las estadísticas muestran que este problema social sigue creciendo y acarrea otros problemas como delincuencia, analfabetismo, adicciones, suicidios, entre otros.

En México, para 2010 los niveles de pobreza se encontraban de la siguiente manera: población en situación de pobreza 46.2%; población en situación de pobreza moderada 35.8%; población en situación de pobreza extrema 10.4%; población vulnerable por carencias sociales 28.7%; población vulnerable por ingresos 5.8%, y la población no pobre y no vulnerable equivalente a 19.3%. Tales cifras no varían en gran medida por entidad y municipio, como se da cuenta en seguida.

Para el caso del Estado de México, en razón de CONEVAL al 2010, los niveles de pobreza están de la siguiente manera: población en situación de pobreza 42.9%; población en situación de pobreza moderada 38.4%; población en situación de pobreza extrema un 8.2%; población vulnerable por carencias sociales 33.0%; población vulnerable por ingresos 5.5%, y la población no pobre y no vulnerable equivalente a 18.6%. La información refleja niveles de pobreza considerables y que seguramente impactan también en el nivel municipal.

En el caso específico del Municipio de Tultitlán, al 2010 CONEVAL manifiesta los siguientes niveles de pobreza: población en situación de pobreza 33.7%; población en situación de pobreza moderada 29.7%; población en situación de pobreza extrema 4.0%; población vulnerable por carencias sociales 32.5%; población vulnerable por ingresos 8.3%, y la población no pobre y no vulnerable equivalente a 25.4%. Los datos retratan la influencia del contexto nacional y estatal para los márgenes de pobreza en el territorio municipal, ya que está conectado a situaciones de desempleo, educación y salud, entre otros.

Tal parece que el incremento del número de personas en situación de pobreza estuvo relacionado con el crecimiento de la población que carece de acceso a la alimentación, la cual aumentó en 4.2 millones entre 2008 y 2010, así como a la reducción del ingreso real de los hogares, especialmente en las áreas urbanas, según afirma el organismo. Se buscó aminorar dicho impacto en el Estado de México, pues el gobierno introdujo la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores

de 60 a 69 años y la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores (PAAM), para mayores de 70 años. El apoyo para quienes sufren pobreza alimentaria se entrega mensualmente y consiste en un paquete de productos de la canasta básica. El presupuesto asignado en 2009 para la PAAM fue de 69.7 millones de pesos y se otorgó a 70,000 personas (PNUD y Transparencia Mexicana).

En consecuencia, es necesario disminuir los índices de pobreza, a través de los diferentes niveles de gobierno, pues ésta ha impactado gravemente en los índices de desempleo y más aún en los de delincuencia.

EMPLEO VS. DESEMPLEO: En el nivel nacional la tasa de ocupación, según datos del INEGI a 2010, es de 58.9% mientras que la tasa de desocupación es de 4.9%; por su parte, el Estado de México presenta una tasa de ocupación de 58.1% y una tasa de desocupación de 5.9%; para el caso de Tultitlán la población ocupada es de 207,439, en tanto la desocupada es de 12,460, que en términos comparativos representa un elevado porcentaje de desempleo que impacta en la productividad del territorio y, por tanto, en su desarrollo económico y social.

ÍNDICES DELINCUENCIALES Y DE PREVENCIÓN: México enfrenta la crisis de violencia más grave de las últimas décadas. No sólo se cometen más delitos, sino que cada vez son más violentos. En los últimos cuatro años, los homicidios relacionados con el crimen organizado aumentaron en más de 400% y, a la par, los secuestros y las extorsiones se incrementaron en 100%, respectivamente.⁷

A consecuencia de la ola de violencia en el país, 44% de los ciudadanos dejó de salir de noche, 25% ya no toma un taxi, y 21% cesaron de salir a comer o a cenar.

Las empresas elevaron sus costos de seguridad en más de 11%, mientras que el gasto público en seguridad de 2010 del Gobierno Federal representó seis veces más que el de 2005.

La clasificación de los delitos está en función de los secuestros, homicidios, lesiones, extorsión y robos. En este caso 9.0% del territorio mexicano concentra 50% de los homicidios relacionados con el crimen organizado, específicamente en Chihuahua, Sinaloa y Guerrero. Además, el número de homicidios a finales de 2012 rondó por los 81,500, de acuerdo con la tasa de crecimiento, según CIDAC. Ante los fenómenos de inseguridad en México y en razón del mapa del delito y un poco para pre-venir los índices de delincuencia en la región Centro de la República Mexicana, las empresas han optado por contratar personal de seguridad, como una de sus principales estrategias, en 39%.

Asimismo, en cuanto a la llamada “cifra negra” que es el porcentaje de delitos que no se denuncian y a escala nacional, en 2010 el promedio nacional es de 83%, esto significa que ocho de cada 10 delitos no son conocidos por las autoridades. Caso semejante y grave en términos de inseguridad y violencia, para 2010 el Estado de México ocupó la sexta posición de incidencia delictiva en las entidades, y en cuanto a la “cifra negra” se situó en la quinta posición con casi 80%, las causas por las que no se denuncian los delitos en 69% son imputables directamente a la ineficiencia en los ministerios públicos.

Para dimensionar que tales cifras no se presentan de manera elevada en Tultitlán, tampoco se afirma su inexistencia, ya que según datos de la Procuraduría General de la República, de enero a septiembre de 2011 en el lugar se suscitaron ocho fallecimientos por presunta rivalidad delincencial; en tanto que durante el mismo lapso ocurrieron siete homicidios por presunta rivalidad delincencial de entre los más representativos, lo que indica un impacto moderado de la violencia en comparación con los datos nacionales y estatales.

ÁMBITO TERRITORIAL: La República Mexicana se integra por 31 entidades federativas y la Ciudad de México. Las 31 Entidades se integran por 2,456 Municipios, de los cuales, Tultitlán se encuentra dentro del Estado de México.

La división territorial también se comprende a partir de la regionalización oficial empleada en el Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011, donde la entidad se divide en 16 regiones geográficas que agrupan a los actuales 125 municipios del estado. El municipio de Tultitlán corresponde a la región XIV, conformada por cinco municipios más que son: Coacalco de Berriozábal, Cuautitlán, Melchor Ocampo, Teoloyucan y Tultepec. La región, según el CONAPO, tiene una población de 1 millón 266 mil 688 habitantes, que equivalen al 8.32% de la entidad.

ÁMBITO ECONÓMICO (APORTACIONES): En términos absolutos, el Distrito Federal y el Estado de México reciben la mayor cantidad de re-cursos provenientes del Ramo 33 (aunque el primero no recibe nada del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, FAISM), aunque también generan los mayores ingresos propios.

Por su parte, las entidades que recibieron los mayores montos entre 1998 y 2010 en cuanto a los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FAFM), distribuidos según el número de habitantes, fueron el Estado de México, Veracruz y el Distrito Federal; las que recibieron menos fueron Baja California Sur, Colima y Campeche.

Las entidades que registraron las tasas más altas de crecimiento real de recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) entre 1998 y 2010, fueron Chiapas, Oaxaca y el Estado de México, mientras Baja California Sur, Colima y Aguascalientes registraron las más bajas.

PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB): El Producto Interno Bruto (PIB) es uno de los indicadores más utilizados para medir la evolución económica de un país, estado o región. EL PIB nacional para el cuarto trimestre de 2012 creció 3.9%, principalmente por las actividades primarias; sin embargo, en 2011 la actividad de

la agricultura, ganadería, aprovechamiento forestal, pesca y caza estuvo a 3.3%, la industria a 30.0% y en servicios se colocó a 64.8%.

La participación porcentual del Estado de México en el PIB nacional fue de 9.7% para 2010, según el Instituto de Información Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (IGECEM). Aun cuando dicha entidad no es de las que más aportan, su contribución tiene importancia para el ámbito nacional.

La aportación del PIB del municipio de Tultitlán al Estado de México en 2010 fue de 30 millones 611 mil pesos, equivalente a 3.6%.

Lo anterior se nutre en que en el municipio, 726 personas se dedican a la agricultura, ganadería, caza; pero 54,040 personas laboran en la industria, mientras que 149,162 se ubican en el sector servicios y una población de 3,511 personas, en otras actividades, lo que señala que a pesar de que Tultitlán es un lugar con zonas industriales, la mayoría de su población labora en el sector servicios.

Aunque la participación a escala nacional y estatal fue mínima, no deja de ser significativa para la economía nacional.

El contexto que determina la vida de nuestro municipio hace imperiosa la necesidad de la formulación de políticas públicas que se alineen a las políticas nacionales, estatales, regionales y metropolitanas, para que el desarrollo local no se desfase de la realidad económica, política y social de nuestros tiempos.

Tabla 23. Problemática comunitaria

COLONIA	PRINCIPAL PROBLEMÁTICA	POSIBLE SOLUCIÓN	UBICACIÓN
Barrio San Bartolo	Inseguridad	Más comunicación	Calle Abundio Gómez
Jardines de los Claustros VI	Asaltos y robo a transeúntes	Más rondines y reparación del alumbrado público	Colonia Jardines de los Claustros
San Francisco Chilpan	Inseguridad	Patrullas en las escuelas	Escuela Rosario Castellanos No. 82
San Pablo de las Salinas	Inseguridad	Más patrullas	Unidad Las Adelas
Jardines de Tultitlán	Extorsión a los ciudadanos por supuestos dirigentes	Realizar una investigación al respecto	Calle Halcones
San Francisco Chilpan	Inseguridad en calles y escuelas	Instalar cámaras de seguridad en puntos estratégicos o la creación de un módulo de vigilancia	Calle Margarita Maza de Juárez, CBTIS No. 36 y Primaria Vicente Guerrero
Las Adelas	Inseguridad	Supervisar a los elementos de seguridad pública porque no cumplen con su deber	Calle Sergio Pérez Tovar
San Pablo de las Salinas	Inseguridad	Más elementos de seguridad pública	Calle Tórtolas
Unidad Morelos 3a. sección	Inseguridad	Más vigilancia y policías mejor capacitados	Colonia Prados
Fuentes del Valle	Inseguridad	Establecer más operativos de vigilancia	Colonia Fuentes del Valle
Benito Juárez	Inseguridad	Combatir la corrupción de los cuerpos policiacos	Calle 21 de Marzo
Granjas San Pablo	Seguridad pública	Más elementos de seguridad pública y patrullas	Granjas San Pablo
Barrio Santiaguito	Inseguridad	Personal y policías capacitados y operativos frecuentes	Avenida Hidalgo
Buenavista P.B.	Inseguridad	Más vigilancia policiaca	Buenavista P.B.
Real del Bosque	Seguridad pública	Pagarles con un buen sueldo	Bosques de Duraznos
Fracc. Izcalli del Valle	Vigilancia	Responsabilidad de parte del personal de seguridad	Valle de Los Pirules
Izcalli del Valle	Seguridad pública	Más patrullas	Valle de Los Pirules
U.H. Alborada 2	Seguridad pública	Personal capacitado en estudios y condición física	Calle Constitución de 1857
Villas de San José	Inseguridad	Denuncias anónimas	Cond. Hortaliza

Fracc. Villas de San José	Seguridad pública	Cambiar y capacitar a los elementos de seguridad	Cond. Hortaliza
Bo. Santiaguito	Seguridad pública	Capacitar a los elementos de seguridad	Calle Benito Juárez
Ampl. San Marcos	Seguridad pública	Capacitar a los elementos de seguridad	Calle Rosas
Ampliación El Tesoro	Seguridad pública	Cambiar a los elementos de seguridad	Calle Nardos
Benito Juárez	Seguridad pública	Menos corrupción en policías y servidores públicos	Calle Salvador Díaz Mirón
San Pablo de las Salinas	Seguridad pública	Patrullajes continuos y atender a los llamados de manera inmediata	Av. Miguel Hidalgo
Santa María Cuauhtepac	Seguridad pública	Proporcionar más unidades	Calle 13 de Septiembre
Buenavista	Seguridad pública	Capacitar a los elementos de seguridad	Calle Margaritas

Fuente: Elaboración propia con datos del Plan de Desarrollo Municipal, Tultitlán, 2013-2015.

Vivimos en medio de una crisis económica que desde 2008 ha condicionado el crecimiento económico nacional y nuestro municipio no escapa a esta condición; sin embargo, junto con este factor, se ha dado una escalada de violencia e inseguridad que inhibe el desarrollo económico, la inversión productiva, así como la seguridad personal y patrimonial de los ciudadanos. Un signo de nuestro tiempo es la proliferación comunicativa y cada vez más utilizada de las tecnologías de la comunicación; las comunidades de redes sociales marcan los tiempos de información de las sociedades modernas y mantenerse a la zaga de esta tendencia nos coloca en desventaja ante las comunidades vecinas que la están aplicando en los ámbitos públicos de gobierno, educación y salud.

No podemos quedar al margen de la crisis europea pues, aunque parece distante, representa un foco rojo potencial que no hay que perder de vista por las repercusiones económicas que puede tener en la economía mundial.

México vive plenamente la alternancia en el poder, ahora las relaciones y la agenda de gobierno ha cambiado en los temas torales para el desarrollo nacional; es importante reconocer la importancia de las reformas estructurales que

consoliden el mercado interno nacional y reactiven el crecimiento y desarrollo económico. La siguiente tabla muestra un comparativo de la incidencia delictiva en el país y el Estado de México, en donde se encuentra el municipio de Tultitlán de Mariano Escobedo.

Tabla 24. Incidencia delictiva nacional y estatal.

	Nacional	Estado de México
2010	23 993	27 957
2011	24 317	30 920
2012	27 337	41 048
2013	28 224	47 778
2014	28 200	45 139
2015	28 202	45 795

Fuente: Resultados ajustados de acuerdo al Censo de Población y Vivienda 2010.INEGI.

El siguiente análisis, comprende el periodo en la Presidencia Municipal en Tultitlán de Mariano Escobedo, es necesario tener presente que, en el periodo 2012-2015, el Partido Revolucionario Institucional, gobernaba la localidad, la Presidenta Municipal en turno M. en D. Sandra Méndez Hernández llegó a la presidencia con apoyo importante de muchas mujeres del municipio por ser una gran candidata que representaría, sobre todo a las mujeres, ello fue determinante para que su partido político fuera el partido en el gobierno, aun el descrédito que se ganó a pulso ante la sociedad el anterior presidente municipal del mismo partido político.

Sin embargo, el que haya sido una candidata bastante aceptada por la población no quiere decir que haya sido una gran Presidenta municipal, a continuación, se describen ocho gráficas, las cuales contienen la incidencia delictiva de los delitos de alto impacto.

El fenómeno de la delincuencia se ha convertido en un problema que ha crecido en todo el país y se ha hecho presente en los municipios con particular fuerza.

Como problema tiene su origen en factores estructurales de tipo económico, social, y legal, además, en la influencia que tiene el narcotráfico, el crimen organizado, la corrupción y la impunidad.

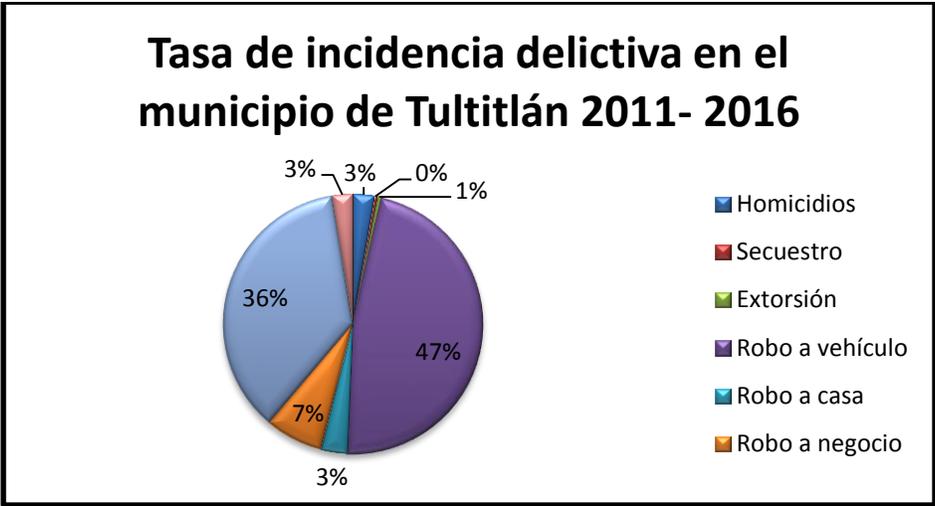
La siguiente tabla y grafica muestra la incidencia delictiva, los delitos más comunes en el municipio de Tultitlán de Mariano Escobedo en el periodo comprendido del año 2011 a 2016, la incapacidad de los gobiernos por mantener el orden y la paz social se traduce en la incapacidad para fortalecer la gobernabilidad.

Tabla 25: Incidencia delictiva en el Municipio de Tultitlán.

Años	Homicidios	Secuestro	Extorsión	Robo a vehículo	Robo a casa	Robo a negocio	Lesiones	Violación
2016	84	10	21	1416	110	238	1144	77
2015	67	1	13	1518	110	403	1139	23
2014	90	9	27	1439	239	518	1211	29
2013	75	7	38	1769	283	612	1335	63
2012	73	3	34	1429	294	302	1441	73
2011	54	0	0	958	288	204	1058	60

Fuente: Elaboración propia con datos del Semáforo Delictivo.

Gráfica 7. Tasa de incidencia delictiva.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE)

4.2.1 HOMICIDIO DOLOSO

En la siguiente tabla se muestra el comportamiento de la incidencia delictiva, para 2012-2014 se observa ascendencia a un año de concluir el trienio y para el año 2015 presenta una disminución, esto se refiere al total de personas que fueron privadas de la vida por distintas circunstancias en el territorio municipal.

**Tabla 26. Incidencia delictiva
Municipio de Tultitlán
Periodo 2012-2015**

Año	Homicidios
2015	67
2014	90
2013	75
2012	73

Fuente: Elaboración propia con datos del Semáforo Delictivo.

4.2.2 SECUESTRO

En la siguiente tabla se muestra el comportamiento de la incidencia respecto al delito por secuestro, se observa que en los años 2012 a 2014 se incrementa la tasa delictiva, para el año 2015 presenta una disminución importante con solo un secuestro, el periodo se refiere al total de personas que fueron privadas de la libertad por distintas circunstancias en el territorio municipal.

**Tabla 27. Incidencia delictiva
Municipio de Tultitlán
Periodo 2012-2015**

Año	Secuestro
2015	1
2014	9
2013	7
2012	3

Fuente: Elaboración propia con datos del Semáforo Delictivo.

4.2.3 EXTORSIÓN

En la siguiente tabla se observa que el delito de extorsión en el municipio de Tultitlán de Mariano Escobedo, durante el periodo 2012-2015 tuvo una importante disminución, realmente constituye una baja importante, pero no hay una respuesta contundente por la baja en este delito, ya que son diversos factores los que se conjugaron para que una parte de la población haya sido víctima de extorsión, por parte de grupos delictivos, lo preocupante de estos resultados, en muchas ocasiones es por la desatención de las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia para informar de manera importante a través de una campaña de visibilizarían del delito para prevenirlo.

**Tabla 28. Incidencia delictiva
Municipio de Tultitlán
Periodo 2012-2015**

Año	Extorsión
2015	13
2014	27
2013	38
2012	34

Fuente: Elaboración propia con datos del Semáforo Delictivo.

4.2.4 ROBO A VEHÍCULO

La gráfica muestra que los dos primeros años del trineo, este flagelo se encontraba en más de 1500 carpetas de investigación por el delito de robo de vehículo, más del 50% con violencia, con arma de fuego y/o violencia física, así como con arma de fuego, 3% terminando con asesinato y el resto de los automóviles parados en lugares concurridos, antes de concluir la administración, en el municipio, se observa una leve disminución, es decir, en el año 2014 se registraron 1439 denuncias y en el año 2015 se incrementó en 1518 denuncias por el mismo delito.

El robo de vehículo con violencia en México siempre ha sido una problemática tanto para los ciudadanos que son los afectados con este tipo de acciones de grupos delictivos como para las autoridades, que cada vez buscan mecanismos eficientes y eficaces para contener este delito (Santillán, 2016).

**Tabla 29. Incidencia delictiva
Municipio de Tultitlán
Periodo 2012-2015**

Años	Robo a vehículo
2015	1518
2014	1439
2013	1769
2012	1429

Fuente: Elaboración propia con datos del Semáforo Delictivo.

4.2.5 ROBO A CASA

Uno de los delitos que se cometen en contra de las familias, del patrimonio de cada una de ellas en el municipio, muestra una incidencia moderada, en relación con otros municipios de la entidad con mayor densidad en territorio y población, la tabla muestra que el periodo 2012-2015 muestra que los dos primeros años del trineo, se mantuvo con un promedio de 272 delitos al año, concluyendo al trienio con solo 110 denuncias por el delito de robo a vivienda.

**Tabla 30. Incidencia delictiva
Municipio de Tultitlán
Periodo 2012-2015**

Años	Robo a casa
2015	110
2014	239
2013	283
2012	294

Fuente: Elaboración propia con datos del Semáforo Delictivo.

4.2.6 ROBO A NEGOCIO

El periodo de 2012 a 2015 ha sido el peor de los que se tienen registros oficiales de robo a negocio, desde 2003, y rompe con la tendencia a la baja que empezó en el primer año (2012) de acuerdo con el reporte del Semáforo Delictivo.

**Tabla 31. Incidencia delictiva
Municipio de Tultitlán
Periodo 2012-2015**

Años	Robo a negocio
2015	403
2014	518
2013	612
2012	302

Fuente: Elaboración propia con datos del Semáforo Delictivo.

4.2.7 LESIONES

El delito de lesiones, consiste en el daño injusto causado en la integridad física o en la salud de una persona. No debe estar motivado por el propósito de matar, pues si alguien, queriendo causar a otro la muerte, sólo logra lesionarle, el delito cometido no será de lesiones, sino de homicidio frustrado.

Si sucede al contrario, es decir, si el que queriendo lesionar a otro, lo mata por desconocer los efectos de su acción o no prevenir complicaciones posteriores. La tabla muestra la gravedad y constancia del delito de lesiones por el número importante de denuncias en el periodo referido.

Tabla 32. Incidencia delictiva

**Municipio de Tultitlán
Periodo 2012-2015**

Años	Lesiones
2015	1139
2014	1211
2013	1335
2012	1441

Fuente: Elaboración propia con datos del Semáforo Delictivo.

4.2.8 VIOLACIÓN

La tabla muestra que el delito por violación en el periodo comprendido de 2012 a 2015 tuvo una importante disminución, a pesar de los esfuerzos logrados en los programas implementados por el gobierno municipal para visibilizar y prevenir el delito, aún queda por hacer en materia de información y prevención.

**Tabla 33. Incidencia delictiva
Municipio de Tultitlán
Periodo 2012-2015**

Años	Violación
2015	23
2014	29
2013	63
2012	73

Fuente: Elaboración propia con datos del Semáforo Delictivo.

Tabla 34. Programa: Seguridad Pública

Dependencia ejecutora: Dirección de Seguridad Ciudadana. Nombre del indicador	Fórmula de cálculo	Unidad de medida	Dimensión que atiende	Situación actual (2013)	Meta intermedia (2014)	Meta final (2015)
Delitos denunciados	Reducción del índice de presuntos delitos denunciados	Delito	Eficacia	- 3%	- 7% acumulado	- 10% acumulado
Tiempo de respuesta para la atención de emergencias	(Tiempo de respuesta periodo 1 / tiempo de respuesta periodo 0) - 1 x 100	Minutos	Eficiencia	- 10	- 15 Acumulado	- 20 acumulado

Fuente: Elaboración propia con datos del Plan de Desarrollo Municipal 2013-2015.

CAPÍTULO 5

Propuesta de una Política Pública sobre Seguridad para el Fortalecimiento de la Gobernabilidad

El objetivo de este capítulo es dar a conocer los parámetros de la presente propuesta para dar solución, con la disminución en un mediano plazo de la incidencia delictiva de los delitos de alto impacto, ya que impactan considerablemente a la población, por la delicada situación que viven las víctimas de delito.

CAPITULO V. PROPUESTA DE UNA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE SEGURIDAD PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA GOBERNABILIDAD

El propósito de esta investigación es sustentar la importancia de un cambio en el enfoque de la gestión y de la política de seguridad pública en los gobiernos locales. La gestión estratégica se vincula con una recuperación y reactivación de la capacidad administrativa, en términos de una propuesta estratégica, haciendo énfasis en la economía-eficacia, eficacia-calidad, la creación de valor público (impactos sociales), la planeación y dirección estratégica, la administración de calidad y la gestión del conocimiento.

La inseguridad pública se agudizó en la crisis de 1994, aunado a un contexto de aumento de la oferta y demanda de drogas en la relación entre México y Estados Unidos (Ramos, 1993).

Por tanto, la inseguridad pública en México no es un problema reciente en México. En la actualidad se concibe como uno de los problemas nacionales más importantes y se puede reconocer como un riesgo a la seguridad de la nación, es decir, del conjunto de las ciudadanas y los ciudadanos en la medida en que afecta su calidad de vida y que erosiona el tejido social.

5.1. Conceptualización y Antecedentes de los Enfoques de Gestión en Seguridad Pública.

La definición tradicional de Seguridad Pública hace referencia al mantenimiento de la paz y el orden público, que se logra a través de los mecanismos de control penal, mediante acciones de prevención y represión de ciertos delitos y las faltas administrativas que la vulneran, particularmente a través de los sistemas de procuración e impartición de justicia.

En el ámbito institucional, la seguridad pública ha sido definida en la Ley de Bases para la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad.

La ineficacia gubernamental para reducir la inseguridad pública a través de un enfoque punitivo ha influido para una redefinición en la relación Estado-sociedad y en consecuencia se ha cuestionado el enfoque de la seguridad pública tradicional.

Existen dos grandes paradigmas que dan sustento a las políticas de seguridad pública: punitivo y preventivo. El primer enfoque se basa fundamentalmente en el castigo a los delincuentes, mientras que el enfoque preventivo se enfoca hacia las causas que originan la delincuencia, una política ideal sería aquella en donde existe un equilibrio entre ambos enfoques.

La noción de seguridad ciudadana le concede mayor atención a la vida y a la dignidad humana, es decir, una concepción ciudadano-céntrica que supera la definición tradicional de naturaleza restringida y centrada únicamente en el poder y el dominio estatales.

El eje de la seguridad humana son las personas y las condiciones que garantizan su seguridad. Las notas básicas de esa concepción de desarrollo humano son los múltiples ámbitos de integración: el político, el social, el económico y el ambiental. La incorporación de nuevas dimensiones o nuevos actores en la problemática de la seguridad, como el individuo, las organizaciones no gubernamentales y las propias sociedades y por último la cada vez mayor relación entre la seguridad exterior y la seguridad interior.

La seguridad pública con un enfoque preventivo implica una concepción integral en dos ámbitos:

- 1) La gestión intergubernamental de políticas, en sentido que contempla la participación de los tres ámbitos de gobierno, es decir, formalmente los tres ámbitos tienen que coordinarse y cooperar tanto en términos normativos como operativos. Situación que en la práctica en México no sucede, ello a causa de factores políticos, burocráticos y de gestión.

- 2) La definición integral de la seguridad pública deriva de la existencia de distintas dimensiones o entornos que condicionan la inseguridad, ya sea de tipo social, cultural, económico, político. Estas dimensiones se asocian a la seguridad económica, seguridad comunitaria, seguridad ambiental y seguridad política con sus respectivos indicadores. La principal dimensión es la social, en la cual se proponen políticas sociales orientadas a atender las necesidades básicas.

Los dos ámbitos en que se concibe una noción integral de la seguridad pública (gestión intergubernamental y gestión integral de las dimensiones) se orienta hacia una protección de los ciudadanos en sus principales campos de acción.

5.2. Indicadores que reflejan el Desempeño Institucional en Materia de Seguridad Pública

Las condiciones de creación de valor público orientan el papel de la gestión local para esforzarse a definir propósitos valiosos:

- Capacidad de gestión.
- Diseño e implantación eficaz y eficiente de políticas.
- Descentralización sustentada en los liderazgos y no es las estructuras administrativas tradicionales.
- Gestión red (interorganizacional).
- Revalorización del recurso humano (información, incentivos).
- Énfasis en los distintos actores.

5.3. La Elaboración y Desarrollo de las Políticas de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia para el Fortalecimiento de la Gobernabilidad

Que los servidores públicos cuenten con conocimientos que les permitan identificar este tipo de situaciones a partir de los factores que las generan, así como sus causas y consecuencias, más allá de criminalizar a las personas que cometen actos de violencia o delincuencia.

Por ende, los retos que se identifican para la siguiente administración son:

- Establecer estrategias de coordinación entre las distintas secretarías involucradas en la atención de aquellos factores que podrían estar generando violencia y delincuencia.
- Crear mecanismos que permitan la coordinación entre los tres órdenes de gobierno y fomentar la participación activa de la ciudadanía.
- Fortalecer las capacidades técnicas y metodológicas de los servidores públicos para aplicar el enfoque de prevención social.
- Generar información sobre los factores que configuran violencia y delincuencia en los diferentes territorios del país, así como su frecuencia y gravedad.
- Definir instrumentos de medición que permitan observar el comportamiento de estas problemáticas, lo que servirá para la toma de decisiones informadas.

:

5.4. Factores de Riesgo Asociados a la Violencia y la Delincuencia

Para efectos del Programa, se entiende por factores de riesgo aquellas situaciones de tipo individual, familiar, escolar o social que incrementan las probabilidades de que las personas desarrollen conductas violentas o delictivas. Es importante enfatizar que la sola existencia de estos factores no implica que las personas inmersas en tales situaciones cometerán actos de violencia o

delincuencia; sino que las coloca en una situación de mayor riesgo de experimentarlas.

La literatura especializada en prevención reconoce la influencia de una combinación de causas estructurales y factores de diversa índole (individuales, familiares, sociales e institucionales) que en su conjunto pueden facilitar la presencia de situaciones de violencia y delincuencia. Sin embargo, es muy remota la probabilidad de que uno de estos factores por sí solo genere este tipo de problemas. En la siguiente figura se observa una síntesis de los factores de riesgo identificados en las investigaciones en la materia

5.5. Acciones destinadas a atacar las Causas Sociales Estructurales de la Violencia y la Delincuencia

La implementación de programas sociales a través de las políticas públicas adecuadas permitirán atacar los problemas derivados, tales como el desempleo, la desintegración familiar o las carencias en la educación formal, así como la inseguridad pública, lo que permitirá fortalecer la gobernabilidad municipal mediante programas integrales de desarrollo social, cultural y económico, incluidos los de salud, educación, vivienda, empleo y desarrollo urbano pero sobre todo la propuesta enfocada al tema de la seguridad pública.

En este sentido, debemos conocer los factores que ha generado la inseguridad que se vive en el municipio de Tultitlán lo que no permitido generar en la sociedad la gobernabilidad necesaria para vivir en un ambiente de paz y seguridad social.

5.5.1. Proceso de Prevención:

Conjunto de acciones o actividades de mediano y largo plazo, articuladas mediante proyectos orientados a la atención multisectorial de diversas causas y

factores de riesgo que propician la violencia y la delincuencia y al fortalecimiento de los factores de prevención en un espacio determinado.

5.5.2 Reinserción Social

Serie de actividades con base en el respeto a los derechos humanos, el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte a efecto de que los internos que alcancen su libertad, no vuelvan a delinquir (CPEUM, Art 18).

5.5.3 Seguridad Ciudadana

Obligación del Estado de garantizar la seguridad de la persona, actuando sobre las causas que originan la Violencia, la delincuencia y la inseguridad (Reglamento de la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, artículo 22; fracción I).

5.5.4 Seguridad Pública

Es una función a cargo de la Federación, la Ciudad de México , los Estados y los Municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo, en términos de esta Ley, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Ley Gral. del Sistema Nacional de Seguridad Pública art. 2).

5.5.5 Tejido Social

Es un conjunto articulado de redes personales, de categorías, de estructuras formales y funcionales, de iniciativas de asociación y de ayuda mutua en el interior de las sociedades, que permiten a los individuos y la sociedad ampliar sus opciones y oportunidades para mejorar su calidad de vida

5.5.6 Transversalidad

Método de gestión pública que permita aplicar recursos de distintas esferas a un mismo propósito o programa, cuando los objetivos son complejos y traslapan o sobrepone las fronteras organizaciones sectorizadas. En este sentido, la transversalidad es un proceso activo, de cambio o transformación en las concepciones de un problema público y un método de gestión que requiere de una planeación concertada y coordinada entre agencias, actores, y proyectos entre agencias diversas que comparten objetivos, metas, prioridades y permite generar sinergias para responder con mayor eficacia a los problemas sociales (Glosario del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las mujeres, PROIGUALDAD 2013-2018)

5.5.7 Urbanismo Social

Es una estrategia que prioriza un enfoque de la obra pública para el desarrollo humano, la convivencia y la integración, a través de la dignificación de espacios y el fortalecimiento del tejido social con el fin de combatir la violencia y la desigualdad urbanas (Echeverri y Orsini, 2011)

5.5.8 Víctima

Son aquellas personas físicas que hayan sufrido algún daño o menoscabo económico, físico, mental, emocional o en general cualquier puesto en peligro o

lesión a sus bienes jurídicos o derechos, como consecuencia de la comisión de un delito o violaciones a sus derechos humanos reconocidos en la constitución y en los tratados internacionales, de los que el Estado Mexicano sea parte.

Son víctimas indirectas los familiares o aquellas personas físicas a cargo de la víctima directa que tengan una relación inmediata con ella.

Son víctimas potenciales las personas físicas cuya integridad física o derechos peligren por prestar asistencia a la víctima ya sea por impedir o detener la violación de derechos o la comisión de un delito.

La calidad de víctimas se adquiere con la acreditación del daño o menoscabo de los derechos en los términos establecidos en la presente Ley, con independencia de que se identifique, aprehenda, o condene al responsable del daño o de que la víctima participe en algún procedimiento judicial o administrativo.

Son víctimas los grupos, comunidades u organizaciones sociales que hubieran sido afectadas en sus derechos, intereses o bienes jurídicos colectivos como resultado de la comisión de un delito o la violación de derechos (Artículo 4 de la Ley General de Víctimas).

5.5.9 Victimización

Acto en el cual una persona es objeto del uso de la fuerza que le produce un daño físico o psicológico. La victimización parte del criterio de ocasionar daños, dañar a otros en su persona o en su patrimonio y sus derechos

5.5.10 Violencia

El uso deliberado del poder o de la fuerza física, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o

tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones. Quedan incluidas las diversas manifestaciones que tiene la violencia como la de género, la juvenil, la delictiva, la institucional y la social, entre otras (Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, Art. 4, Fracc. XI).

Ahora bien, si se habla de violencia (en plural) es porque no hay una, sino muchas formas de la misma. Esta afirmación parte de la comprensión de la violencia como una condición social que tiene múltiples actores directos e indirectos, que es cambiante en la historia y en el espacio, que se construye socialmente en un lugar y momento particular (Carrión y Armijos, 2009).

5.5.11 Violencia contra la Mujer

Cualquier acción u omisión, basada en su género, que les cause daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte tanto en el ámbito privado como el público (Artículo 7 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida libre de Violencia, en DOF, 15-01-13).

5.5.12 Violencia de Géneros

Formas de violencia basadas en las diferencias adscritas socialmente para mujeres y hombres; esto implica que la violencia de género no tiene como únicos blancos a las mujeres sino también a los hombres y minorías sexuales (Valasek citado en CONAVIM, 2010).

5.5.13 Violencia Familiar

Acto abusivo de poder u omisión intencional, dirigido a dominar, someter, controlar, o agredir de manera física, verbal, psicológica, patrimonial, económica y

sexual a las mujeres, dentro o fuera del domicilio familiar, cuyo agresor tenga o haya tenido relación de parentesco por consanguinidad o afinidad, de matrimonio, concubinato o mantengan o hayan mantenido una relación (Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida libre de Violencia, en DOF, 15-01-13).

Son acciones únicas o repetitivas, cometidas por un miembro de la familia en contra de otro u otros integrantes de la misma, sin importar si la relación se da por parentesco consanguíneo, de afinidad, o civil mediante matrimonio, concubinato u otras relaciones de hecho, independientemente del espacio físico donde ocurra (García y Cerda, 2011).

5.5.14 Violencia Escolar

La acción u omisión intencionada que (...) ocurre en la escuela, alrededores o actividades extraescolares, y que daña a terceros.

Sus autores suelen ser personas implicadas en el contexto escolar. Cuando la violencia escolar ocurre entre personas, tres son las modalidades principales: una es la violencia del profesor contra el alumno; otra es la del alumno contra el profesor y, finalmente, la violencia entre compañeros o bullying (Sanmartín; 2011).

5.5.15 Violencia Femicida

Es la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado y puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres (CONAVIM, 2010).

5.5.16 Violencia Urbana

Aquella ejercida en el marco de las relaciones y dinámicas mediadas por la convivencia urbana, cuyas expresiones más frecuentes son el robo a mano armada, las amenazas, las agresiones, los golpes, los secuestros y el homicidio.

5.6. Propuesta de Gestión de Política Estratégica de Seguridad Pública.

Una eficaz articulación entre la gestión pública y ciudadana fundamental con un enfoque de prevención estratégica determina la efectividad de los programas de prevención del delito.

La violencia que se padece actualmente en el país se traduce en un problema de seguridad pública, tanto por la dimensión que ha adquirido la muerte por dichas causas como por los efectos materiales y emocionales que ocasiona. Su origen se encuentra en factores de carácter social, histórico, psicológico, económico y político, entre otros. Lo anterior lleva a considerar que debe profundizarse en el estudio y análisis de este problema social y hacer de él una condición necesaria que permita contener la actual situación, además de revertir la franca desconfianza respecto a las instituciones, los programas y los responsables de la seguridad pública.

Hace ver la importancia de generar mayor participación ciudadana combatiendo la apatía y la escasa participación social en la toma de decisiones a fin de lograr en conjunto un frente contra la delincuencia y sustentar una gestión público-privada para el mejoramiento del desarrollo local e integral de una administración fusionada. Esto generaría un empoderamiento y un mayor apoyo que apunte hacia una sociedad más segura y estable. Si los delitos van en crecimiento, pretender reducir o evitar la inseguridad vuelve obsoletas las políticas de prevención debido al poco interés o a la manera equivocada en que el gobierno implementa sus estrategias. Para combatir este problema, se propone:

Figura 5. Principios de la Política Integral de Seguridad Pública y Ciudadana.



1. La integración conceptual y operativa de políticas efectivas que generen un valor público y promuevan el bienestar y la calidad de vida antes que incidir directamente en el mejoramiento en materia de seguridad pública.
2. Integración de políticas, pensamientos, gestión y planeación estratégica de la administración de los gobiernos y de la sociedad en general.
3. Promover un cambio en la estructura tradicional de la administración pública basada en el control y la jerarquía, incluyendo a las comunidades y a las autoridades locales para realizar una gestión integral en materia de seguridad.

Es fundamental revalorar el papel que desempeñan la familia y las instituciones en el bienestar social. La reformulación de las políticas deficientes, la adaptación estructural de nuevas ideas y el trabajo conjunto de organismos gubernamentales y sociedad pueden traer consigo estrategias que generen empleos, programas de vivienda, servicios de salud y mejoras en la educación que, a su vez, redunden en un clima de mayor seguridad para la población.

Tabla 35. Elementos básicos de rediseño como propuesta de política pública de seguridad

Programas en escuelas (primarias, secundarias, bachillerato) fomento a la cultura de la prevención y combate al delito.
Campaña permanente de orientación para la prevención y combate al delito a través de los medios masivos locales.
Creación del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública.
Desarrollo de actividades culturales, educativas, deportivas y de revalorización familiar con organismos sociales e institucionales.
Campaña de prevención del delito (impacto de la delincuencia y fomento cultura de la legalidad).
Programa de enlace con la comunidad y los cuerpos policiacos.
Programas de integración familiar, programa de prevención cero tolerancia en las zonas cercanas a centros escolares.
Premisos y reconocimientos para aquellas colonias que tengan mayor participación ciudadana.

Fuente: Elaboración propia con datos de: Inseguridad Pública en México: Una propuesta de gestión de política estratégica en gobiernos locales. México, 2006.

Asimismo, es necesario proponer alternativas viables de prevención de delitos, promover una cultura de denuncia y trabajar en programas de infraestructura, designación penitenciaria y rehabilitación en los Ceresos a fin de atacar el problema de la inseguridad desde todos sus frentes.

El Estado de México, en su Zona Metropolitana del Valle de México —donde estamos inmersos— presenta tendencias importantes que se han consolidado desde hace por lo menos 30 años y que representan grandes retos y, a la vez, grandes oportunidades de desarrollo.

La urbanización ha depredado en forma continua el ambiente; el descontrol de los asentamientos humanos irregulares, el crecimiento no planificado de los núcleos poblacionales que se convierten en un conjunto urbano demandan servicios públicos, como la dotación de agua potable, drenaje, seguridad, educación,

vialidades, alumbrado, recolección de basura, salud, asistencia social, entre otros, que superan las capacidades de los gobiernos locales para darles atención oportuna, lo que genera grandes zonas marginales al desarrollo de la región.

Sin embargo, los municipios en su ámbito local viven sus particularidades, sus propios problemas, su propio ritmo de crecimiento y su propia lógica de poder. El municipio de Tultitlán de Mariano Escobedo proyecta sus aspiraciones al 2015 en materia de progreso social, desarrollo económico y seguridad pública como prioridades.

De acuerdo con esta prospectiva, los tultitlenses deberán alcanzar mejores condiciones de vida y oportunidades favorecidas por el desarrollo de una economía competitiva, que generará empleos bien remunerados en un entorno de seguridad, un Estado de Derecho apoyado por la creación de condiciones institucionales que permitan contar con los factores de desarrollo necesarios para ese fin; es labor como gobierno, propiciar que se den estas condiciones.

Lo anterior se encuentra sustentado por tres pilares temáticos: el ejercicio de un *gobierno solidario*, el desarrollo de un *Estado progresista* y el tránsito hacia una *sociedad protegida*, donde la acción de gobierno atraviesa tres ejes transversales: *gobierno de resultados*, *financiamiento para el desarrollo* y un *gobierno municipal eficaz* que ponga al municipio en movimiento.

La propuesta se centra en un gobierno que mida sus logros y avances a través de la percepción inmediata y tangible del mejoramiento del nivel de vida de sus habitantes, por medio de la utilización de indicadores puntuales, transparentes y objetivos, y de la aplicación de procesos digitales que disminuyan el costo del acceso a dicha información y hagan más eficiente la acción del gobierno.

A continuación se presenta de manera detallada un diagnóstico de la problemática comunitaria más urgente por atender, seguido por un análisis estratégico FODA

(fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas) municipal, como herramienta de planeación para potenciar nuestras ventajas hacia el desarrollo y, finalmente, los escenarios a los que nos enfrentamos como parte de la prospectiva de un futuro que desde esta instancia todos comenzamos a construir.

La **Visión** formulada, es el reflejo de una ambiciosa aspiración de desarrollo para el municipio, que al mismo tiempo es realista, ya que se encuentra sustentada en la capacidad de acción del gobierno y en concordancia con los lineamientos estatales. Esta visión se basa en los tres pilares temáticos ya citados: el ejercicio de un gobierno solidario, el desarrollo de un Estado progresista y el tránsito hacia una sociedad protegida.

Un **gobierno solidario** es aquel que responde a las necesidades sociales, culturales y educativas de sus habitantes, mediante la creación de instituciones y la ejecución de programas para atender a las personas. El *Estado progresista* promueve el desarrollo económico regional, al emplear herramientas legales e incentivos que detonen el incremento del bienestar social y generen mercados dinámicos en la entidad. Por otra parte, una *sociedad protegida* es aquella en la que todos sus miembros, sin distinción alguna, tienen el derecho a acceder a la seguridad en todos sus niveles así como a una justicia imparcial y equitativa.

En consecuencia, se incorpora un diagnóstico de la situación actual en cada uno de estos pilares temáticos, con el fin de identificar las áreas de oportunidad que deben ser atendidas, de manera que puedan considerarse como el sustento perdurable de la visión de gobierno.

Por su parte, los pilares descritos serán impulsados a través de tres ejes de acción, cuya puesta en práctica deberá fortalecer a cada uno en particular y en forma simultánea, con la finalidad de consolidarse como un gobierno municipalista, capaz de dar prioridad al gobierno desde la acción local con una perspectiva global, contar con un financiamiento para el desarrollo, por medio del ejercicio sustentable de la hacienda pública, y perfilar a la administración pública hacia un

gobierno de resultados, cuyas acciones puedan evaluarse en un entorno de transparencia.

Un gobierno municipalista es aquel que reconoce la importancia y el valor de las administraciones locales, que destaca la responsabilidad de sus atribuciones y que permite su coordinación e interacción con estricto respeto de su autonomía. El financiamiento para el desarrollo se refiere al empleo eficiente de los recursos disponibles para obtener resultados, el cual se fundamenta en la correcta administración y los principios de fiscalización municipal. La meta es lograr un gobierno de resultados, es decir, un gobierno capaz de medir sus logros por la percepción de una mejoría en el nivel de vida de sus gobernados, mediante indicadores puntuales, transparentes y objetivos, y ejecutando procesos digitales que disminuyan el costo del acceso a esta información y hagan más eficiente la acción del gobierno.

Pilar: Sociedad protegida

Escenario tendencial:

- ❖ El rezago existente en materia de seguridad, aunado al incremento de prácticas delictivas, dificultará la integración del mando único en un corto plazo.
- ❖ La ciudadanía continuará con el desconocimiento de las atribuciones de la Defensoría Municipal de Derechos Humanos, ocasionando que los grupos más vulnerables sigan sin conocer sus derechos.
- ❖ Se continuará con el desconocimiento de las medidas preventivas de protección, lo que generará un riesgo inminente cuando acontezcan percances en el territorio municipal.

Escenario factible:

- ❖ Una vez que se adecue el marco normativo interno, que regule el sistema de ingreso, promoción, ascensos y remociones de elementos policíacos, se generará certidumbre y se fortalecerá el servicio policial de carrera y la integración del mando único.
- ❖ Se llevarán a cabo campañas para la difusión de los Derechos Humanos, con el fin de brindar información y ofrecer protección para la defensa de éstos.
- ❖ Una vez capacitado el personal, se contará con mejor preparación para el manejo de situaciones de alto riesgo o urgencias en el territorio municipal.

Se propone también, como parte de la visión, conformar una sociedad protegida procurando un entorno de seguridad y un Estado de Derecho. Para lograrlo es necesario prevenir el delito, combatir la delincuencia y evitar la corrupción en las instituciones de seguridad y justicia, por lo cual se han diseñado objetivos acordes con las circunstancias que atraviesa el municipio.

Objetivo 1. Cultura de legalidad. Analizar integralmente el marco normativo municipal. Para cumplir con este objetivo se diseñaron las siguientes estrategias:

- Analizar integralmente el marco normativo municipal.
- Brindar asesoría legal a los servidores públicos, autoridades auxiliares y ciudadanía.

Objetivo 2. Mantener la armonía social. Mantener la armonía social, a través de la aplicación de la ley en el ámbito de las atribuciones, actuando con transparencia, imparcialidad y en garantía de la vigencia del Estado de Derecho. Para cumplir con este objetivo se diseñó la siguiente estrategia:

- Buscar la equidad en la aplicación de la normativa municipal a través de la preservación del orden público y el interés social.

Objetivo 3. Derechos humanos. Mejorar la protección, defensa y garantía de los derechos humanos de todas las personas que se encuentren en el territorio municipal, por medio de la promoción del respeto y la tolerancia entre los servidores públicos y la ciudadanía en general. Para cumplir con este objetivo se diseñó la siguiente estrategia:

- Fortalecer las acciones de coordinación entre la Defensoría Municipal de Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.

Objetivo 4. Fortalecimiento de la seguridad pública. Orientadas a combatir la inseguridad pública, mediante la profesionalización del cuerpo de seguridad, el mejoramiento de su equipamiento y estado de fuerza y la permanente coordinación interinstitucional y con la ciudadanía. Para cumplir con este objetivo se diseñaron las siguientes estrategias:

- Impulsar la coordinación interinstitucional y ciudadana.
- Incrementar la capacidad de respuesta ante la criminalidad.
- Profesionalización del cuerpo de policía.
- Preservar la seguridad del conductor y del peatón mediante una adecuada planeación del tráfico vehicular.
- Mantener una presencia permanente de agentes de tránsito en las intersecciones de tránsito conflictivo y garantizar la aplicación correcta del Reglamento de Tránsito Municipal.

Fortalecimiento de la seguridad pública

1. Firmar convenios de colaboración intermunicipales.
2. Realizar operativos conjuntos intermunicipales.
3. Programar reuniones periódicas entre los mandos policiales y los Consejos de Participación Ciudadana, Asociaciones de Colonos y organizaciones sociales.
4. Instalar cámaras de video vigilancia en lugares estratégicos del territorio municipal
5. Comprar patrullas totalmente equipadas.
6. Adquirir chalecos antibalas.
7. Comprar armas.
8. Desarrollar programas de capacitación policial a través de una academia de policía.
9. Mejorar la calidad de vida del policía y su familia mediante la entrega de estímulos.
10. Realizar acciones de evaluación, control de confianza, capacitación y certificación policial.
11. Utilizar programas de cómputo con herramientas de georeferencia.
12. Elaborar mapas delictivos en la cartografía municipal.

Las víctimas por cada cien mil habitantes para la población de 18 años 2010-2015 muestran el nivel de alerta respecto al tema de inseguridad como consecuencia de la incidencia delictiva en el país.

Proponer y fundamentar un planteamiento de gestión público-social estratégica de una política pública sobre seguridad integral en la prevención del delito.

Figura 6. Gestión Público-Social Estratégica



Fuente: Elaboración propia con datos de: Inseguridad Pública en México: Una propuesta de gestión de política estratégica en gobiernos locales. México, 2006.

Las Administraciones Públicas deben contemplar el mantenimiento de la seguridad y la convivencia como un derecho y un elemento esencial en la calidad de vida de los ciudadanos. Especialmente en lo que se refiere a la protección de los más débiles y desfavorecidos económicamente, que son quienes más sufren las consecuencias de la delincuencia y de otras conductas antisociales.

Desde el ámbito local, donde se ejerce el gobierno más próximo a los ciudadanos, también se tiene la responsabilidad de desarrollar políticas que permitan afrontar con éxito los problemas de una sociedad compleja y ofrecer

alternativas contra la delincuencia y la inseguridad, que cada vez afectan y preocupan más a la comunidad.

Hay que destacar que la inseguridad no es solo un problema policial. Para mejorar la seguridad, la actividad de los cuerpos de seguridad debe acompañarse de políticas transversales, que aborden las causas de la inseguridad y articulen la actuación integral de diferentes servicios públicos.

Figura 7. Gestión Público-Social Estratégica



Fuente: Elaboración propia con datos de: Inseguridad Pública en México: Una propuesta de gestión de política estratégica en gobiernos locales. México, 2006.

La delincuencia y el conflicto deben ser concebidos como fenómenos multifactoriales, que requieren de respuestas interdisciplinarias. Una ciudad integradora y cohesionada socialmente es una ciudad que pone el acento en la prevención de la delincuencia.

Pero las problemáticas de inseguridad no pueden abordarse solo desde la política municipal, ya que necesitan del esfuerzo y la corresponsabilidad del

conjunto de las Administraciones e Instituciones Públicas; no pueden declararse "irresponsables" o no implicarse activamente en los problemas de seguridad del municipio.

Esta idea de *responsabilidad compartida* también debe extenderse a la participación ciudadana, porque la sociedad civil tiene el derecho y el deber de participar en la solución de los problemas de seguridad, de la misma manera que lo hace en otros aspectos de la vida del municipio.

Frente a algunas ideas imposibles y trasnochadas, que pretenden negar la responsabilidad municipal en seguridad ciudadana o situar esta preocupación en el terreno ideológico del conservadurismo político, tenemos el convencimiento de que el Gobierno Local no puede, ni debe, eludir una importante atención política a esta materia que supone (y supondrá) una de las principales preocupaciones sociales.

Así pues, se propone realizar una fuerte apuesta por el desarrollo de políticas de seguridad, como las que se están impulsando desde hace años en algunos ayuntamientos, con una perspectiva estratégica de largo alcance de mejora y calidad de los servicios que en este ámbito se prestan a los ciudadanos.

Se propone implementar una Política Pública sobre Seguridad integral que recoge un conjunto de políticas, programas y acciones para contribuir a la mejora de la Seguridad Ciudadana desde el ámbito local, a través de **diez grandes ejes de actuación**.

Primer: Eje de políticas de prevención de la delincuencia y de las conductas asociales.

Desde una perspectiva local y próxima a los ciudadanos, las políticas de prevención de la inseguridad son un instrumento fundamental para garantizar el mantenimiento de la calidad de vida y, por ello, deben constituir uno de los principales ejes de la actuación municipal. En consecuencia, proponemos el desarrollo de los siguientes programas:

- Programas de integración y prevención de problemas como los delitos y adicciones, favoreciendo la plena integración de quienes realicen actividades ilícitas en el municipio.
- Programa de lucha contra la violencia de género, dando un tratamiento integral a la atención de este fenómeno, además de implementar de manera correcta los mecanismos de acción planteados en la Alerta de Violencia de Género contra la Mujer emitida en julio de 2015, para once municipios del Estado de México, entre ellos Tultitlán de Mariano Escobedo.
- Programas de prevención de las problemáticas juveniles, con especial atención a la prevención de los comportamientos asociales en el entorno socio-escolar.
- Programas de prevención de zonas inseguras.
- Programas de prevención del racismo y la xenofobia.
- Programas de prevención de la desatención a los mayores.
- Programas de prevención del abuso de alcohol y consumo de drogas ilegales.
- Programas de prevención del vandalismo urbano.
- Programas de ocio juvenil alternativo.

Segundo: Eje de políticas de solidaridad con las víctimas del delito.

Desde los profesionales de las Policías Locales existe el firme convencimiento de que la reinserción de los delincuentes y la atención a las víctimas no son políticas autónomas, sino que están ligadas por la gran interacción de sus efectos. Favoreciendo la reinserción y rehabilitación de los delincuentes se evita la

reincidencia y la nueva victimización y, ayudando y apoyando a las víctimas del delito, se facilita la adhesión de los ciudadanos a una política criminal que rehabilite e integre al delincuente en la sociedad. Por eso se propone el desarrollo de las siguientes acciones:

- Creación del **Servicio Municipal de Atención a la Víctima (S.A.V.)**, para garantizar la prestación de servicios de apoyo y asistencia a las víctimas de delitos y de conductas asociales.
- Impulsar decididas políticas de rehabilitación, especialmente dirigidas a los jóvenes delincuentes primarios o en riesgo social, en el marco de la Ley del Menor.
- Desarrollar, a través del **S.A.V.** programas de mediación entre víctimas y pequeños infractores, impulsando la resolución extrajudicial de este tipo de conflictos.

Tercer: Eje de políticas de participación ciudadana.

Un aspecto fundamental en la Política sobre Seguridad Pública Municipal es la garantía del derecho a la participación ciudadana en la definición de las políticas de seguridad y en el control de la gestión de los cuerpos policiales. En este sentido se propone:

- Creación del **Consejo Local de Seguridad y de los Consejos de Seguridad de Barrio**, como órganos canalizadores de la participación ciudadana y de su tejido asociativo en materia de seguridad.
- Impulsar la suscripción de un **Pacto Cívico por la Seguridad y la Convivencia**, que desarrolle acciones participativas con el tejido social, en materia de prevención de la delincuencia y de conductas asociales.

Cuarto: Eje de fortalecimiento del Servicio Público de Seguridad Local.

Entre los principales instrumentos para desarrollar las políticas municipales de seguridad se encuentran el Servicio de Policía Local y otros servicios complementarios integrados en las Áreas de Seguridad. Los gobiernos locales que (basándose en arcaicos prejuicios ideológicos o en la dificultad de su gestión) se limitan a prestar una atención política de segundo orden al Servicio de Policía Local, lo mantienen con plantillas raquíticas, mal estructuradas y peor equipadas, simplemente están alejándose del interés de su Comunidad.

Al contrario, aquellos gobiernos que asumen su responsabilidad y fortalecen estos servicios en el marco de una política estratégica de seguridad, están conectando con las demandas sociales y apuestan por la mejora de la calidad de vida en sus pueblos y ciudades. Por eso, se proponen las siguientes acciones:

- Incrementar la plantilla del Servicio de Policía Local de 1 a 1,5 policías locales por cada mil habitantes, en función de las características del municipio.
- Completar una adecuada estructura de mando en la Policía Local para garantizar la eficaz dirección técnica del servicio.
- Crear un **Departamento o Secretaría Técnica de Prevención**, encuadrado en la de Seguridad Ciudadana, para garantizar el impulso y la coordinación de los diferentes planes y programas de actuación.
- Declarar el Área de Seguridad como de **inversión prioritaria** y desarrollar un **Plan semestral de Inversiones** destinado específicamente a la mejora y modernización del Servicio de Policía Local, prestando especial atención a la introducción de las nuevas tecnologías.

Quinto: Eje de políticas de proximidad.

Una de las demandas más reiteradas que los ciudadanos manifiestan al gobierno local y a su servicio de policía es la necesidad de disponer de policías cercanos a sus barrios y a los problemas que en ellos se producen. Quieren policías a quienes conozcan y que los conozcan. Quieren policías sensibles a sus opiniones y a sus preocupaciones, debidamente capacitados. Quieren **proximidad** y el municipio debe responder con la prestación de un servicio a esta legítima exigencia ciudadana. En consecuencia, se proponen las siguientes acciones:

- Crear la **Policía de Barrio**, con la adscripción de equipos policiales a los diferentes barrios del municipio, bajo el criterio de asumir funciones integrales (lo que se conoce como **Servicio Policial Básico**) en relación con el conjunto de los problemas enmarcados en el ámbito local y que no tienen trascendencia para la seguridad del Estado.
- Establecer el procedimiento de **recogida de denuncias "in situ"** (*en dónde*), a través de los vehículos radio patrullas del Servicio de Policía Local.
- Crear una **Oficina Móvil de la Policía Local** que sirva como lugar de información de todos los programas de prevención y actuación policial, oficina de denuncias y promoción de cuantas acciones de seguridad se quieran llevar a cabo en los diferentes barrios del municipio.

Sexto: Eje de mejora de la atención policial a problemas sensibles.

Existen determinados problemas que la sensibilidad social ha situado en un primer orden de prioridad y que requieren de una atención policial especializada. Entre ellos se sitúan los relacionados con las diversas formas de violencia doméstica, los conflictos que se producen en el entorno socio-escolar y los diferentes

problemas relacionados con la protección del medio ambiente. Para responder adecuadamente a estas demandas, se propone:

- Crear en la Policía Local una **Unidad de Atención a Situaciones de los tipos de Violencia**, configurando un equipo especializado en la prevención y atención a las situaciones de violencia de género, desprotección de menores y mayores, violencia en el entorno social, en centros escolares y entorno social, etc.
- Crear en la Policía Local una **Unidad de Protección del Medio Ambiente (o Patrulla Verde)**, como un equipo especializado en la atención a la problemática medioambiental en el municipio.

Séptimo: Eje de mejora de la atención policial a los ciudadanos.

La orientación hacia los ciudadanos y la mejora de la atención policial debe constituir una de las prioridades en las políticas municipales de seguridad, porque son un eje básico y esencial para la prestación de un servicio eficaz y de calidad. Con estos objetivos se propone:

- Crear una **Oficina de Denuncias** en el Servicio de Policía Local, en estrecha coordinación y colaboración con el servicio correspondiente de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado que sea competente en el municipio.
- Crear una **Oficina de Atención al Ciudadano** en el Servicio de Policía Local, que recoja las quejas, reclamaciones y sugerencias que quieran presentar los ciudadanos del municipio.
- Desarrollar acciones que conlleven la mejora y modernización de las instalaciones y dependencias de la Policía Local en las que se atiendan las demandas ciudadanas.

Octavo: Eje de mejora de la calidad en el Servicio de Policía Local.

Los ciudadanos, cada vez con mayor insistencia, exigen de la administración que los servicios públicos funcionen, y que funcionen bien. En definitiva, los ciudadanos demandan un mínimo nivel de calidad de los servicios, quedar satisfechos de su utilización y no ver frustradas las expectativas que tenían depositadas en los mismos. La seguridad pública no debe ser ajena a estas tendencias de mejora continua de un servicio tan necesario como esencial para la comunidad. Por ello se propone:

- Hacer públicos los compromisos del Servicio de Policía Local a través de una **Carta de Servicios de la Policía Local**, un compromiso irrenunciable.
- Establecer el sistema de **Hojas de Reclamaciones/Sugerencias** en la Policía Local, para recoger las quejas y sugerencias ciudadanas relacionadas con la prestación del Servicio (compromisos de atención a emergencias, respuesta puntual a quejas, etc.).
- Instituir un procedimiento de control de la **satisfacción ciudadana con las actuaciones de la Policía Local** para detectar las deficiencias y tomar decisiones para mejorar el servicio.
- Desarrollar en el ámbito municipal, complementario al grado de escolaridad, un **Plan de Formación dirigido a la Policía Local**, prestando especial atención a la construcción de una nueva cultura profesional orientada hacia los ciudadanos, las nuevas formas de delincuencia y conflictos y las nuevas formas de gestión de los servicios policiales.

Noveno: Eje de mejora de la gestión del Servicio de Policía Local.

Si no se quiere caer en el despilfarro o en situaciones presupuestarias que resultan muy difíciles de soportar, es necesario que el fortalecimiento y la mejora

del Servicio de Policía Local no se limiten al incremento de los recursos humanos. Para ser efectivas, estas acciones deben acompañarse de políticas de personal que supongan incrementar la motivación y la optimización de estos recursos. En esa línea se propone la suscripción de acuerdos laborales que garanticen mejoras en la prestación del servicio, incluyendo aspectos como los siguientes:

- Incrementar la jornada laboral anual de los componentes de la Policía Local, por la especificidad de este Servicio.
- Realizar la distribución diaria de la jornada laboral anual, de forma adecuada a las necesidades del servicio (por ejemplo: jornadas diarias de 7 u 8 horas, en función de los distintos servicios).
- Establecer medidas de flexibilización del calendario laboral para lograr la presencia de mayores recursos en las fechas y momentos en que resultan más necesarios.
- Establecer medidas que penalicen la ausencia laboral o premien la asistencia al servicio.
- Establecer fórmulas de reconocimiento público a las iniciativas que supongan mejoras para el servicio y a los policías que desarrollen bien su trabajo.
- Introducir la participación, en el Servicio de Policía Local, de auxiliares administrativos, operadores de comunicaciones y otras categorías laborales para desarrollar trabajos auxiliares y favorecer una mayor presencia policial en la calle.

Décimo: Eje de mejora de la integración social y cultural en la Policía Local.

Ya es hora de reflexionar sobre el divorcio que existe entre la composición de los servicios de Policía Local y la composición social de las comunidades a las que sirven. La presencia de mujeres en las Policías Locales ronda un índice muy bajo. La sociedad del presente ya es una sociedad multicultural y multirracial. Y, muy pronto, todavía lo será más. Una Policía realmente integrada en la sociedad debe convertirse en un reflejo, lo más fiel posible, de la sociedad a la que sirve. Por eso se propone:

- Desarrollar acciones positivas para favorecer una mayor participación de la mujer en las Policías Locales.
- Favorecer la integración de disminuidos físicos en los servicios auxiliares de las Policías Locales (operadores de comunicación, administrativos, etc.).
- Incluir en los acuerdos colectivos cláusulas que iguallen los derechos laborales de las personas con orientación homosexual en relación a los que tienen orientación heterosexual.
- Desarrollar talleres de conocimiento policial de culturas distintas, prestando especial atención a los colectivos étnicos o de inmigrantes que tienen mayor presencia en el municipio.

Evaluar la política pública integral sobre seguridad, como la que se presenta, requiere contar con información documental confiable. La noción de seguridad centrada en las personas no puede ignorar las desigualdades de poder que justifican, e incluso alientan, el ejercicio de la fuerza como fuente de prestigio o recurso legítimo. En este punto, la socialización masculina y femenina influye sobre la percepción de los resultados de la agresión.

Conclusión

En todo el país el robo es el delito con mayor impacto social y consecuencias más negativas. El robo de automóviles, por ejemplo, representa un grave problema ya que muchas personas invierten una buena parte de sus recursos en la obtención de un vehículo y carecen de seguros contra robos, de modo que cuando les es robado el auto se desata no sólo una problemática económica, sino también personal, familiar y social. Otro fenómeno delictivo cada vez más fuerte es el "secuestro exprés", que tampoco se denuncia dada la percepción de que el sistema policiaco coparticipa en estos actos ilícitos.

Este trabajo de tesis intitulada "Evaluación de la Política Pública sobre Seguridad como Elemento para el Fortalecimiento de la Gobernabilidad; el Municipio de Tultitlán de Mariano Escobedo: periodo 2012-2015" es la propuesta de una política pública para fortalecer la gobernabilidad, prevenir y disminuir los índices delictivos en el Municipio de Tultitlán de Mariano Escobedo. Se llevó a cabo apoyándose en el método científico, utilizando la observación y el comportamiento de las variables que constituyen la problemática.

Se dio cabal cumplimiento al objetivo del trabajo de investigación, que es el de evaluar la Política Pública sobre Seguridad, para el Fortalecimiento de la Gobernabilidad en el Municipio de Tultitlán de Mariano Escobedo; la propuesta de una política pública para fortalecer la gobernabilidad, disminuir los delitos así como prevenir la violencia: el caso Municipio de Tultitlán de Mariano Escobedo, que coadyuve a lograr una mejor seguridad. Aunado a este objetivo general, también se dio cumplimiento total a los objetivos específicos, desde la identificación del problema y de sus variables, así como al tratamiento de la información con los datos obtenidos en el estudio de investigación documental y que se analizaron.

El problema que se abordó fue sometido a observación con sus respectivas variables, entre ellas la identificada como la independiente (Evaluación de la Política Pública sobre Seguridad) y como dependiente el Fortalecimiento de la Gobernabilidad en el Municipio de Tultitlán de Mariano Escobedo; la observación nos condujo a la obtención de la información sobre los programas implementados

sobre seguridad pública y la incidencia delictiva que se presenta en las tres zonas que comprende el municipio. Al revisar experiencias en algunos países de Europa, América Latina y México, nos obliga a conocer las consecuencias que se generan en un entorno de violencia. Con estas bases se tuvo la posibilidad de identificar las formas en el entorno específico de esta investigación, que es el gobierno municipal. Estas se mostraron tan diversas, así como sus consecuencias, las cuales se consideraron como indicadores para la evaluación de la política sobre seguridad. Si bien no se muestran todas las posibles consecuencias, se han especificado de tal forma que al superar éstas se pueda garantizar un ambiente de paz y seguridad, respeto y tolerancia, dando por resultado un espacio adecuado para el desarrollo municipal e inhibir los delitos. Con la información identificada y sometida a la evaluación se validó la hipótesis de trabajo, y se dio respuesta a las preguntas de la investigación. Esto nos condujo a trabajar sobre la propuesta de una política pública que permitirá en su desarrollo fortalecer la gobernabilidad y coadyuvar con las autoridades y la sociedad; además de que podrá adaptarse no solo a las necesidades, sino a los programas sobre seguridad pública ya existentes.

La inseguridad es un problema social que, aunque existe desde siempre, es en la actualidad cuando ha adquirido mayor auge, ya que los medios, las redes sociales y las instituciones están empezando a dar muestra del grave problema que representa.

Existe mayor conciencia social, por lo que se tienen que empezar a tomar medidas para que los índices de inseguridad no se incrementen en el municipio. La medida más importante sería la prevención, pero también crear conciencia en la ciudadanía que la sufre, en centros escolares para prevenir delitos y adicciones de jóvenes estudiantes de todos los niveles, tanto del sector público como del privado.

Como producto de esta investigación se recomienda llevar a cabo lo siguiente: desde visibilizar las modalidades de los delitos, orientar para inhibir y las prevenir, así como estudiar las causas de este tipo de problema social, y cuáles

son necesidades que tienen quienes sufren la inseguridad. También, deben mantener un contacto con la víctima, las familias, los liderazgos sociales, sector empresarial, etc., para tener un mayor conocimiento sobre el tema y poder hacer una intervención más adecuada.

En nuestro alcance está la tarea de informar para prevenir los delitos, orientar e implementar los mecanismos de acción para ser corresponsables entre autoridades y la ciudadanía.

La prevención no es otra cosa que la puesta en marcha de las medidas apropiadas para impedir la aparición de los delitos en el municipio, en las tres zonas que lo comprenden.

La evaluación de la política pública sobre seguridad tiene como objetivo, garantizar la seguridad a la ciudadanía, proponer políticas públicas con sentido, que permitan resguardar el orden público y la paz social del municipio para el desarrollo integral de las familias; por eso debe proporcionar, además de conocimientos y valores, una corresponsabilidad entre autoridades y la ciudadanía.

Si deseamos encarar esta tarea debemos estimular la comunicación y erradicar a todos aquellos factores que impiden tener una seguridad que permita vivir con tranquilidad a las familias del Municipio de Tultitlán de Mariano Escobedo.

La primera tarea será efectuar un diagnóstico de la situación que permita evaluar las necesidades sentidas y los recursos existentes en la comunidad. A partir de allí se pondrá en marcha la estrategia de acción adecuada; no existe una receta única, cada comunidad recorrerá su camino para arribar a una solución.

Se espera que con la adopción de esta propuesta de política pública sobre seguridad se prevenga y disminuyan los índices delictivos en el municipio

Es evidente que en materia de seguridad el municipio padece diversos problemas. Unos, los propios del ámbito rural, y otros los característicos de las grandes áreas con mayor desarrollo. En unos la lucha contra la delincuencia supone la prioridad; en otros los problemas relacionados con el crecimiento demográfico. Y, en casi todos, la atención a estos problemas se comparte con la difícil tarea de intentar mantener el normal y pacífico desarrollo de

la convivencia ciudadana en comunidades cada vez más complejas, que integran grupos con intereses diversos y asumen, como algo cotidiano, conflictos sociales, generacionales, étnicos y culturales.

Pero a pesar de sus grandes diferencias, el municipio de Tultitlán de Mariano Escobedo comparte una particular seña de identidad que lo une como conjunto y, a la vez, lo diferencia del resto de las administraciones públicas:

- a)** El aspecto más relevante consiste en que los municipios representan el poder público más cercano a los ciudadanos, el que mejor conoce los problemas de la comunidad y el que más obligado se siente a resolverlos.

- b)** Una segunda seña de identidad es que el municipio constituye una administración integral, que reúne servicios multidisciplinarios tan diversos como el urbanismo, el medio ambiente, los servicios sociales, la educación, el deporte, la vialidad y la seguridad, lo que les ofrece una perspectiva transversal de los problemas y les obliga a un trabajo en colaboración permanente.

- c)** La tercera es la gran amplitud y la polivalencia de las funciones asignadas a los cuerpos de policía que dependen de los municipios, los cuales abarcan en su totalidad el amplio abanico de los problemas de la comunidad: la mediación en conflictos, el auxilio en emergencias sociales y sanitarias, las problemáticas derivadas del tránsito urbano, el control del cumplimiento de normas administrativas municipales y extra-municipales, la prevención de la delincuencia y el mantenimiento de la seguridad ciudadana.

Por estas razones, a pesar de la importante diversidad municipal y de su Policía Local, es necesario elaborar una Política Pública, estratégica, que sirva como guía de actuación para el municipio y su área de seguridad.

De ahí la importancia de implementar la Propuesta de una Política Pública sobre seguridad pública, que permita la regulación de la inseguridad, la reactivación del bienestar de la sociedad, con la firmeza de disminuir de manera considerable y permanente la incidencia delictiva de alto impacto, para que el marco jurídico del Estado y la reglamentación municipal no sigan siendo trasgredidos. Que no impere la corrupción y la impunidad.

De la revisión de la literatura se estableció la hipótesis de trabajo, la cual consistió en que con la implantación de la política pública de seguridad, utilizando como base los problemas sociales respecto a la inseguridad que se vive, estaremos en posibilidades de fortalecer la gobernabilidad en el Municipio de Tultitlán de Mariano Escobedo.

La implementación de una política pública firme y justa otorgará beneficios para la ciudadanía y las autoridades; la coparticipación, principalmente en las entidades federativas, representa dar respuesta inmediata y eficaz.

Recomendaciones

Derivado del objetivo principal del presente trabajo de investigación "Evaluación de la Política Pública sobre Seguridad como Elemento para el Fortalecimiento de la Gobernabilidad; el Municipio de Tultitlán de Mariano Escobedo: periodo 2012-2015", y el análisis y síntesis de la información recopilada, se recomienda integrar la propuesta realizada para mejorar la eficacia de la policía municipal y fortalecer la gobernabilidad municipal.

Esta obra resulta de un gran interés social pues amplía la visión acerca de las posibles mejoras que pueden hacerse a un sistema cada vez menos compatible con las exigencias reales de una sociedad que, a su vez, cada día es más demandante.

Así pues, en este contexto de inseguridad pública creciente —tanto en magnitud como en consecuencias— un análisis exhaustivo del proceso requerido para generar un cambio profundo en el enfoque y la gestión de las políticas de seguridad pública en México, en particular dentro del ámbito de los gobiernos locales, es altamente recomendable.

La propuesta tiene el mérito de privilegiar una gestión estratégica que involucre tanto a las instituciones como a la sociedad para crear nuevas formas de organización pública más eficientes y de mayor calidad.

Por todo ello es, sin duda, una lectura fundamental tanto para los estudiosos del tema de la seguridad pública, como para quienes toman decisiones dentro del ámbito gubernamental y para quienes se adentran en el análisis de las políticas públicas y la inseguridad pública.

Sugerencias para Trabajos Futuros

En la línea de investigación que se llevó a cabo sobre la regulación de la inseguridad y la reactivación de la seguridad social, aplicando programas y políticas públicas, aún quedan pendientes aspectos por investigar que pueden tomarse en consideración. Una de ellas es integrar a las filas de la seguridad pública a personal que cumpla con los requisitos de ley necesarios y se incorporen a ofrecer seguridad a la ciudadanía con eficacia y eficiencia.

- Incrementar la eficacia y eficiencia de los mecanismos de control de confianza institucional.
- Desarrollar mecanismos internos y externos de contrapeso policial.
- Desplegar un Sistema Integral de Desarrollo en la Policía Local, apegado a las mejores prácticas de capacitación y profesionalización.
- Transformar el sistema de indicadores de seguridad a uno orientado en resultados.
- Generar mecanismos de evaluación sistemática del desempeño e impacto del gasto público de los fondos dedicados a la seguridad.

Bibliografía

- Aguilar, L. F. (1992a). *El estudio de las políticas públicas*. México: Porrúa.
- Annemaire, G. (2014). *Un Análisis de la Seguridad Pública en España: hacia un nuevo modelo más eficaz*. Valencia: Universidad Politécnica de Valencia .
- Bagatella, J. C. (14 de diciembre de 2012). Inteligencia Estratégica para la Gobernabilidad. *Inteligencia Estratégica para la Gobernabilidad*. Monterrey, Nuevo León, México: ITESEM .
- Bernal, C. A. (2000). *Metodología de la Investigación*. Santa Fe de Bogotá D.C.: Prentice Hall.
- Carbonell, M. (22 de marzo de 2014). *miguelcarbonell.com*. Obtenido de miguelcarbonell.com: http://www.miguelcarbonell.com/docencia/Pol_tica_de_Fortalecimiento_basada_en_la_evidencia_sobre_la_seguridad_y_la_justicia_en_M_xico.shtml
- Carreño, A. A. (30 de septiembre de 2012). <http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/la-distribuci%C3%B3n-de-la-seguridad-p%C3%ABlica-en-espa%C3%B1a>. Obtenido de <http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/la-distribuci%C3%B3n-de-la-seguridad-p%C3%ABlica-en-espa%C3%B1a>: <http://www.egov.ufsc.br>
- Carrión, F. m. (2011). *Hacia una nueva comprensión de la violencia y la seguridad*. En: Valenzuela Aguilera, Alfonso (coord.) *Ciudades Seguras. Cultura ciudadana, eficacia colectiva y control social del espacio*. México: Porrúa y Universidad Autónoma del Estado de Morelos.
- Cerda, H. (1997). *La Investigación total*. Bogotá: Magisterio.
- Cobo, I. F. (9 de diciembre de 2015). <http://www.ieee.es>. Obtenido de <http://www.ieee.es>: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2015/DIEEEA56-2015_Revision_Defensa_Alemana_IFC.pdf
- Colás, G. (2012). *Sistema de Seguridad Pública en Argentina*. Buenos Aires: Senado de la Nación – República Argentina.
- Cortés, S. (Enero-junio 2007). El análisis de las políticas en Alemania. *Desarrollo y Perspectivas. Ciencia Política No. 3, 22*.
- Derline, H. (1993). *“Program Evaluation in the Federal Republic of Germany”*. Londres, New Brunswick: Program Evaluation and the Management of Government.
- Development, G. i. (2016). *Towards a harmonised approach within the*. Madrid : COM.
- Dror, Y. (1989). *Objeto de la Ciencia de Políticas* .
- Estrada, G. d. (16 de diciembre de 2014). ¿Qué es un buen gobierno? *Excelsior*, pág. 1.

- Fernández, A. (Octubre de 2010). Las causas de la inseguridad. *La Nación*, pág. 1.
- Gamboa, G. A. (2002). *Municipio, aspectos jurídicos, políticos y administrativos*. México: Funda P.
- García, F. O. (9 de enero de 2009). <https://sites.google.com>. Obtenido de <https://sites.google.com/site/inteligenciainvestigativa/Home/sistseguesp>
- García, W. M. (2 de enero de 2014). *UtelBlog*. Obtenido de UtelBlog : <http://www.utel.edu.mx/blog/10-consejos-para-conoce-la-definicion-de-gobernabilidad/>
- González, P. V. (21 de noviembre de 2003). El Municipio Mexicano: Nuevo nivel de Gobierno. *El Municipio Mexicano: Nuevo nivel de Gobierno*. Monterrey, Nuevo León, México : Universidad Autónoma de Nuevo León .
- Guzmán, P. M. (2012). Tipos más usuales de Investigación. *Investigación Académica*, 12.
- Herrera, L. C. (2013). *Tesis: Propuesta de un modelo para selección de personal de Seguridad Pública, utilizando como base el Polígrafo para garantizar su confiabilidad en el desarrollo de sus funciones*. México: ESCA Santo Tomás, IPN.
- Iglesias, M. L. (12 de julio de 2013). <http://www.ieee.es>. Obtenido de <http://www.ieee.es>: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2013/DIEEEA42-2013_LibroBlancoFrancia2013_MLI.pdf
- Lahera, E. (2002). *Introducción a las Políticas Públicas*. Santiago de Chile: FCE.
- Lasswell, H. (1951). *Políticas Públicas*. Chicago.
- Lira, J. M. (2004). *Una Política Pública en México*. México.
- López, D. R. (2012). ¿Qué es una Política Pública? *Revista Jurídica*, 15.
- Lucía Dammert, F. S. (2010). *Crimen e inseguridad: indicadores para las Américas*. Chile, Santiago: FLACSO/Chile, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Maillard, D. (2009). *El gobierno Local de la Seguridad Pública en Francia: Fragmentaciones y Nuevas Orientaciones*. París: URBIO, 86.
- Málaga, J. T. (2008). Tipos, Métodos y Estrategias de Investigación Científica. *Escuela de Posgrado*, 154.
- Mier, A. A. (5 de marzo de 2013). *Puebla on line*. Obtenido de Puebla on line : http://www.pueblaonline.com.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=37314:la-gobernabilidad-en-m%C3%A9xico-una-nueva-etapa&Itemid=137
- Morduchowicz, A. (2007). *Gobernabilidad, gobernanza y educación en Argentina*. Buenos Aires : IPEE-UNESCO .

- Parra, E. (2003). *El Estado en acción: la aplicación de un modelo de análisis de políticas públicas. Reflexión política 9*. Bucaramanga, Colombia: Universidad Autónoma de Bucaramanga .
- Paternain, R. (2012). *La inseguridad y seguridad ciudadana en América Latina*. Buenos Aires : FLACSO.
- Ramos, J. M. (1993). *Análisis Sociológico sobre el TLC y la Frontera Norte de México*. México : Porrúa.
- Salkind, N. J. (1998). *Métodos de Investigación*. México: Prentice Hall.
- Santillán, J. O. (2016). *Parámetros en la Metodología del Ciclo de Inteligencia para una Política Pública de Seguridad Nacional*. México: ESCA Santo Tomás IPN.
- Scholz, J. (20 de febrero de 1997). *www.raco.cat*. Obtenido de *www.raco.cat*: www.raco.cat/index.php/RCSP/article/download/252041/338390
- Shurkin, M. (2013). Setting Priorities in the Age of Austerity. British, French and German Experiences. En *Setting Priorities in the Age of Austerity. British, French and German Experiences* (pág. 36). Corporation Rand.
- Strasser, C. (2004). "Algunas precisiones (y perspectivas) sobre equidad, democracia y gobernabilidad a principios del siglo XXI". *Postdata No. 10*.
- Valenzuela, A. (15 de mayo de 2008). <http://www.cieplan.org>. Obtenido de <http://www.cieplan.org>: http://www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/176/Capitulo_1_P1.pdf
- Villanueva, L. F. (1992). *Políticas Públicas*. México.
- Villanueva, L. F. (1996). *Gobernabilidad y Democracia*. México: UNAM.
- Zayas, J. M. (2010). *La seguridad pública en la era moderna y contemporánea*. México: UAM Azcapotzalco.
- Ziccardi, A. (1999). *La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad*,. México: Porrúa .
- Zírpolo, S. (2015). Ranking del buen gobierno: Las 10 políticas públicas que mejoraron ciudades argentinas. *BRANDO*, 22.

Referencias Electrónicas

http://www.uaeh.edu.mx/investigacion/productos/5817/gobernanza_y_politicas_publicas.pdf

<http://www.omarguerrero.org/articulos/29002302.pdf>.

<http://www.mexicosocial.org>

<http://www.geiuma-oax.net/asesoriasam> [Acceso el 3 de diciembre de 2015]

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/2/cnt/cnt6.pdf> [Acceso el 5 de diciembre 2015]

http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc209/C_Salazar.pdf [Acceso el 5 de diciembre 2015]

http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectorales/docs/red_diccionario/gobernabilidad.htm [Acceso el 12 de diciembre de 2015]

<http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/Default.aspx?buscar=1&tipo=nombre&campo=municipio&valor=TUTLTITLAN&varent=15> [Acceso 11 de enero de 2016]

Documentos Oficiales

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2016.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 2015

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, 2015.

Ley de Seguridad del Estado de México, noviembre de 2016.

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018