



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES: UNA  
ALTERNATIVA PARA EL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD  
PÚBLICA**

**TESIS**

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

PRESENTA:

ISRAEL HERNANDEZ PONCE

CD. UNIVERSITARIA

AGOSTO 2004



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

**AGRADECIMIENTOS.**

*A mi alma mater.*

A mi asesor el Maestro Ramiro Carrillo Landeros.

Al Profesor Edgardo Villasana.

A la Dirección General de Coordinación con Instancias.

Al próximo Maestro Adán Arenas.

**DEDICATORIAS.**

A Dios, por enseñarme que no todo en la vida es la escuela

A mis padres, por enseñarme que todo en la vida es la escuela

A mi hermana, por enseñarme el equilibrio perfecto

Al tío Fito, por salpicar con un poco de su enorme talento mi vida intelectual.

## ÍNDICE

	AGRADECIMIENTOS	I
	DEDICATORIAS	I
	INTRODUCCIÓN	1
<b>1</b>	<b>CAPITULO UNO, MARCO TEÓRICO</b>	
1.1	El Estado	8
1.2	El Gobierno	11
1.3	La Administración Pública	15
1.4	El Federalismo	19
1.5	Relaciones Intergubernamentales	24
1.6	Seguridad Pública	28
1.7	Sistema Nacional de Seguridad Pública	31
<b>2</b>	<b>CAPITULO DOS, Análisis y Entorno institucional del combate a la inseguridad pública</b>	
2.1	Entorno Económico, Político y Social	34
2.1.1	Periodo 1990-1994	37
2.1.2	Periodo 1994-2000	41
2.2	Distribución del ingreso	45
2.3	La coordinación en el SNSP	48
2.4	Impacto de la acción gubernamental	51
2.5	Comunicación interinstitucional	53
<b>3</b>	<b>CAPITULO TRES, Secuelas institucionales y de gobierno</b>	
3.1	El servidor público como instrumento inconsciente	56
3.2	Ineficacia administrativa	60
3.3	Aumento de la inseguridad	63
3.4	Decepción social	66
3.5	Crisis institucional	69
3.6	Crisis jurídica	72
3.7	Escenario político no convincente	75
3.8	Desarticulación del Estado	78

<b>4</b>	<b>CAPITULO CUATRO, Las Relaciones Intergubernamentales como alternativa</b>	
4.1	Administración intergubernamental	82
4.2	Acuerdos institucionales	87
4.3	Reforma jurídica	90
4.4	Innovación administrativa	93
4.5	Convicción institucional	96
4.6	Congruencia de reformas, innovaciones y Convicciones	98
4.7	Aplicación	100
	<b>Conclusiones</b>	103
	<b>Anexos</b>	
Anexo 1	PIB/Salarios e Inflación y Tipo de Cambio	109
Anexo 2	Conceptos y Transferencias	110
Anexo 3	Delincuentes Registrados en Primera Instancia de Fuero Común	111
Anexo 4	PIB e Inversión Pública	112
Anexo 5	Desempleo e Incidencia Delictiva en la Ciudad de México	113
Anexo 6	Gráfica de Incidencia delictiva	114
Anexo 7	Las diez Entidades con mayor número de asaltos	115
	<b>Bibliografía</b>	116
	<b>Hemerografía</b>	119
	<b>Otras fuentes</b>	119

## INTRODUCCIÓN

La estadía práctica es una materia terminal del plan de estudios 1997 de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, con especialidad en administración pública, su objetivo es dotar al alumno de procedimientos administrativos que complementen su formación teórica adquirida a lo largo de la carrera, realizando diferentes tareas en instituciones de gobierno y áreas específicas con un guía o tutor que labora como docente y a la vez como servidor público; el profesor dirige al alumno en su desenvolvimiento, así como su desempeño dentro de la misma, al final se cumple con el cometido de introducir al alumno a lo que será su campo laboral y académicamente los egresados terminan con una noción de la realidad del sector público.

La línea de investigación expuesta emana de una estadía práctica realizada en 2003, en la Secretaría de Seguridad Pública, en el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), propiamente en la Dirección General de Coordinación con Instancias, donde se originó la idea de reforzar un organismo federal dedicado a la coordinación, con un tema teórico basado en las Relaciones Intergubernamentales (RIG) de instituciones de naturaleza federal bajo dos vertientes: la primera implica la conformación de un sistema de información federal que obliga a revisar la correlación e interacción entre las distintas sedes de gobierno en materia de Seguridad Pública y, a su vez, permite una semblanza más completa de lo que significa la coordinación gubernamental, mediante vínculos de comunicación directa entre mandos medios y superiores, que permita una conjunción objetiva de grupos de trabajo; la segunda vertiente tiene que ver con la integración de una base de datos para capturar, almacenar y comunicar a las dependencias, fortaleciendo el pacto federal y la seguridad a nivel nacional.

En el momento que se plantea un estudio sobre Relaciones Intergubernamentales, así como sus perspectivas, es inadmisibles desdeñar la

relación que existe con la administración pública; ya que, como instituciones de gobierno que conforman o materializan los objetivos del Estado, deben crear planes y programas basados en información real para la búsqueda del bienestar general, además de objetivos concretos en común, como lo exige la seguridad pública, que basa gran parte de su razón de ser en la coordinación, dado que la comunicación y el flujo de información requeridos por las instituciones federales y todavía aún con las que persiguen objetivos focalizados, llega a ser imprescindible; así, un sistema que funge como base de datos es determinante para el cumplimiento de metas y objetivos trazados.

Un instrumento de apoyo también debe contener un estudio teórico - conceptual que permita dilucidar todos aquellos elementos que pueden servir de herramienta para documentar y fortalecer un organismo público gubernamental. Combatir la inseguridad es una necesidad y una premisa institucional, como tal, debe erradicarse por métodos que contengan pasos orientados a la cooperación entre entidades federativas, con un respaldo consolidado gubernamentalmente; por tal motivo, la presente investigación propone la construcción de un sustento teórico a partir del análisis de las Relaciones Intergubernamentales, la cual permita fomentar la comunicación interinstitucional en los organismos de gobierno abocados a combatir la inseguridad pública.

El 7 de abril de 1996 quedó instaurado el Consejo Nacional de Seguridad Pública, el cual tiene como principal misión incluir a los estados, el Distrito Federal y los municipios, con el objetivo de constituir una guía de trabajo coordinado para las decisiones prioritarias e inmediatas que se realizarán en el territorio nacional. La idea de crear un consejo de seguridad orientado por un SNSP, sienta las bases para reducir la inseguridad vía institucional. Si se analiza desde un punto de vista jurídico, se verá que desde la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos hasta los reglamentos, difícilmente se encontrarán omisiones legales y administrativas lo suficientemente importantes como para disminuir el campo de acción de las

dependencias; sin embargo, se crean algunos vacíos jurídicos en el campo de acción de los funcionarios para realizar la comunicación necesaria para conformar mecanismos de cooperación.

Desde el enfoque administrativo se encuentran obstáculos remarcados, ya que el Programa Nacional de Seguridad Pública, el Programa de Prevención del Delito y demás planes funcionan de manera común, según el último informe de la Secretaría de Seguridad Pública, en cuanto a metas presidenciales al mes de enero del 2003 se refiere, aunque el fortalecimiento de la coordinación dentro de los organismos de seguridad pública no sea un indicador reconocido ante la Presidencia de la República; sin embargo, no se puede ni se debe dejar de lado que dentro del SNSP están contenidos todos los organismos públicos que se encargan de mitigar la inseguridad, hay irregularidades y deficiencias como en el ámbito federal por lo que también requieren más presupuesto, infraestructura, personal etc., pero sin duda esta parte se puede solventar con licitaciones, adjudicaciones directas o deuda pública, por mencionar algunas de las estrategias económicas más recurrentes de los estados.

Estas estrategias dejan de ser eficaces cuando el conflicto es de coordinación, es decir, una ausencia total de comunicación al momento de contraer compromisos con mandos superiores o mandos inferiores. Es un tanto subjetivo el delegar autoridad o responsabilidades, según convenga a los planes o proyectos, en lugar de apegarse a los parámetros establecidos en la ley, reglamento, disposiciones o medidas precautorias; este tipo de secuelas desgastan al SNSP y tienen repercusiones en su trabajo y más específicamente en la sociedad a la que se trata de beneficiar o de proteger. De tal forma que se llega al punto de crisis, donde la importancia de las RIG es imprescindible para reforzar el pacto federal, replantear el trabajo administrativo en el SNSP, concientizar tanto a las instituciones como a los servidores públicos y por ende beneficiar a la sociedad, todavía más importante aún cuando se trata de detener y reducir la delincuencia en el país.

El trabajo está estructurado de una forma lógica, cronológica y deductiva, los elementos constitutivos de cada capítulo conforman la esencia de lo que se pretende exponer de forma tácita en cada uno de ellos, la primera parte está compuesta por un marco teórico, la segunda parte es un diagnóstico del entorno y de los procedimientos llevados a cabo, la tercera parte es un pronóstico de lo que sucederá en corto, mediano y largo plazo con las instituciones y sus componentes, la cuarta parte es un marco propositivo con base en las prerrogativas que encierran un cuadro de RIG en instituciones federales aplicadas a la seguridad pública. Este esquema tiene como finalidad la confirmación de las siguientes hipótesis:

- A) En el momento que se articulen las actividades conjuntas, se lograrán acuerdos gubernamentales para la promoción de bases teóricas consolidadas, a fin de encaminar un cerco institucional contra la delincuencia.
- B) Las RIG procurarán reforzar la coordinación necesaria que se requiere para disminuir los vacíos institucionales a nivel federal, estatal y local.
- C) La comunicación institucional en mandos medios y superiores propiciará un desarrollo administrativo en combate contra la inseguridad pública.

En el primer capítulo se concentran conceptos que servirán de apoyo teórico en el desarrollo del trabajo; se analizan los conceptos de Estado, gobierno y administración pública, así como el federalismo, elemento de estudio base para conformar las Relaciones Intergubernamentales, es una forma de gobierno emanada de la sociedad y no de las instituciones, mantiene prioridades como diferencia y diversidad, los cuales son el componente de una armonía que ofrece el sistema federal, permitiendo al individuo cierta seguridad ante su gobierno electo, gracias a la descentralización de los órganos autónomos. También se destaca la necesidad creciente de políticas intergubernamentales por medio de mecanismos y estrategias de negociación, cooperación y coordinación entre las distintas facciones de gobierno en la parte de la dirección y se busca incidir primordialmente en las ineficacias de los actores públicos, ya que éstos son los que instrumentan las decisiones.

En el capítulo dos se da un diagnóstico de la situación prevaleciente en cuanto a inseguridad, se describe un análisis y entorno institucional proporcionando elementos de estudio con los cuales se puedan notar las deficiencias institucionales a lo largo de cinco lustros de gobierno federal y local. En el periodo de 1990 a 1994 se presentan los últimos cuatro años de gobierno de Carlos Salinas de Gortari y el periodo de 1994 a 2000, el cual constituye el segundo bloque de estudio, donde se podrá notificar la toma de decisiones que se adoptaron en el pleno reconocimiento del problema de la inseguridad.

Se aborda con énfasis la parte de transferencias y subsidios a las entidades, con el propósito de coadyuvar junto con las Relaciones Intergubernamentales el trabajo de mitigar la inseguridad con fondos escasos. Después de abordar los bloques que conforman los inicios y crecimiento de la delincuencia, se analiza la coordinación, el impacto de la acción gubernamental y la comunicación interinstitucional en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, elemento importante para el desarrollo de éste y también para su organismo ejecutor que es el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que en ambos es fundamental, pero cuando falla empiezan las deficiencias, fracasos e irregularidades al combatir la inseguridad pública.

En el tercer capítulo se muestran las secuelas institucionales y de gobierno, las consecuencias posibles (o probables) que se pueden obtener por cada suceso que marca el parteaguas de un incipiente trabajo institucional, el primer caso recae en los servidores públicos que toman las decisiones, el siguiente es la ineficacia administrativa que se genera a partir de funcionarios públicos corruptos o simplemente burócratas en el sentido peyorativo, el aumento de la inseguridad es una consecuencia de ineficacia administrativa y deficientes funcionarios públicos, por consecuencia se gesta la decepción social hacia el Estado y el gobierno, cuando deja de existir confianza entre la sociedad y las instituciones gubernamentales, por consiguiente aumenta una crisis institucional, al situarse todos estos escenarios, la desarticulación del Estado es inminente ante su fracaso.

En el cuarto capítulo se plantea un marco propositivo emanado de una base teórica fundamentada en las Relaciones Intergubernamentales; se debe aclarar que las propuestas consisten en reforzar lo que ya está constituido y en su caso cambiar lo que no funciona, los primeros dos eslabones se centran en la administración intergubernamental y en los acuerdos institucionales en el Secretariado Ejecutivo como una de las premisas para su buen funcionamiento administrativo e interinstitucional, se proponen innovaciones administrativas a los organismos y dependencias encargadas de la seguridad pública en los estados y municipios, reformas jurídicas a aquellas leyes y reglamentos internos que obstruyan o no alienten la coordinación, cooperación y comunicación entre los mandos medios y altos. En la parte práctica se pretende obtener congruencia entre reformas, innovaciones y convicciones, además de aplicar los mecanismos de política intergubernamental, con aproximación y tiempo en los cuales se pueda evaluar en todo momento el éxito en el caso de estudio.

Cabe señalar que en el último capítulo se empleó información generada en la Dirección de Coordinación con Instancias del Secretariado Ejecutivo durante la estadía práctica, la cual no tiene etiqueta de clasificada y bien permitió construir un modelo propositivo lo más real posible; parte de esta información se muestra en este trabajo, lo que permitirá un grado de credibilidad mayor en el momento de estudiar la propuesta para implementar un marco de Relaciones Intergubernamentales en un organismo desconcentrado del gobierno federal. Por último, se incluyen las conclusiones de la investigación en las cuales se manifiesta la confirmación de las hipótesis formuladas y se sintetiza la modesta aportación de esta tesis.

## 1.1 EL ESTADO

Pocas figuras ideológicas y de pensamiento llegan a ser tan abstractas como el Estado; de hecho, a lo largo de la historia del ser humano como ser racional, infinidad de pensadores, filósofos, tratadistas, juristas y gobernantes han procurado conceptos que traten de explicar y desarrollar la idea de que debe existir emanado de las garantías individuales de los hombres un ente que regule a todos y cada uno de los miembros que se encuentran agrupados en una comunidad; sin embargo, es hasta la edad media y principios de la ilustración en Europa donde se puede encontrar autores como Maquiavelo, Rousseau, Montesquieu que ya mencionan al Estado como una forma no tangible de regular la sociedad.

La existencia de un ente regulador la describe muy bien Juan Jacobo Rousseau<sup>1</sup> quien menciona que existe un contrato no estipulado como tal, por el que cada individuo miembro de la sociedad en su conjunto cede un poco de su autonomía y soberanía a una fuerza mayor que mediante leyes escritas se encargará de la salvaguarda de sus intereses. El contrato a que hace mención este autor, se define por una necesidad histórica, pues antiguamente sólo los señores feudales mantenían la salvaguarda de los intereses de sus agremiados, ellos y sólo ellos eran los protectores de los siervos y vasallos; en realidad lo que se observa en esta etapa de la historia es un Estado incipiente, ya que se trataba de territorios, con una comunidad reducida en número de habitantes bajo la dirección de un gobierno autocrático que se depositaba en forma dictatorial en un solo hombre; ahí se conformaron las características básicas del poder estatal.

La evolución del Estado ha sido paulatina, su determinación debió esperar los fastuosos años de la historia, por este motivo sólo se esboza de manera muy general todo lo referente a su desarrollo; lo mismo ocurre con la conceptualización que le concierne, misma que se enfocará de manera especial a precisar sus obligaciones con la sociedad en la cual incide y a la que regula.

---

<sup>1</sup> ROUSSEAU Juan Jacobo, "El contrato social"; Madrid-España, Ed. sarpe 1983, pp 40-43, tomo 2

Norberto Bobbio<sup>2</sup> menciona primero, que el Estado es en realidad un mal necesario, esto visto desde dos enfoques: un marco jurídico en el cual las leyes llegan a ser un parteaguas para que regulen todas las actividades de los individuos, que gocen de las garantías de la libertad, libre expresión, igualdad y equidad de personas miembros también de la misma comunidad; segundo, en donde se plantea que el Estado es en realidad una forma de autoridad en la cual se deposita un cierto grado de objetividad para proteger, impartir y dirigir los destinos de una sociedad políticamente organizada. Esta idea del “mal necesario” tiene sus raíces en un tema un tanto más específico abordado por Mancur Olson<sup>3</sup>, quien sostiene que un individuo como tal, es egoísta por naturaleza, sin embargo al no obtener o producir un artículo de consumo o simplemente de uso, se ve en la necesidad de establecer contacto con otro individuo que sí tenga posibilidades de obtener dicho producto, esto en realidad hace sociales a los individuos y dado que en grupo sea grande o pequeño, se necesita protección y ver por la salvaguarda de los intereses de cada comunidad, entonces surge una institución emanada del hombre, capaz de procurar seguridad a los individuos al interior de la sociedad, el exterior, en defensa de las agresiones de otras comunidades que deseen soslayar la libertad de sus miembros.

Las obligaciones del Estado pueden ser diversas y muy variadas, Ricardo Uvalle<sup>4</sup> escribió que el Estado debe asegurar la reproducción de la sociedad, esto es, encauzar las contradicciones surgidas entre explotados y explotadores, promover la actividad económica y social para estimular el desarrollo de las fuerzas productivas asegurando el incremento del capital y para incidir directamente en el progreso de los individuos, como fuerza política superior a las fuerzas particulares de la sociedad, su imagen es la de un representante general y no la de un benefactor en particular. Este ente por el simple hecho de ser una figura superior debe ofrecer una visión de clase aplicando lo que más le caracteriza según Hans Kelsen<sup>5</sup> : “el monopolio de la fuerza pública”.

---

<sup>2</sup> BOBBIO Norberto, “Estado, Gobierno y Sociedad”; México FCE 1998 pp 89-95

<sup>3</sup> OLSON Mancur, “La lógica de la acción colectiva”, México Espasa-Calpe 1990 pp 120-123

<sup>4</sup> UVALLE Ricardo, “Gobierno en acción”, México FCE 1984 pp 56

<sup>5</sup> KELSEN Hans, “Teoría General del Estado” México FCE 1984 pag 106

Bajo la premisa de que los individuos mantienen y procuran para sí mismos la soberanía que les da la libertad con el único fin de crear y darle fuerza al Estado, éste a su vez promueve como una de sus obligaciones primordiales la seguridad hacia el exterior y obligatoriamente la seguridad hacia el interior, porque es la única figura jurídica, política y social que ostenta el monopolio físico de la fuerza. Los fundamentos de la coacción están motivados en el origen de que cada individuo no puede hacer valer su propio juicio, es decir, debe existir una entidad reguladora que aplique las leyes e imparta justicia a cada quien de forma equitativa; sin embargo, cuando uno o varios individuos no acatan las disposiciones hechas por sus mismos congéneres, la entidad reguladora tiene la obligación de usar la fuerza pública para mantener un equilibrio social de paz entre los integrantes de la sociedad y así cumplir con uno de sus principales objetivos que es el bien común.

Una característica representativa de un Estado como lo suscribe acertadamente Bobbio<sup>6</sup> es que se define a sí mismo por aquella esencia que caracteriza a cada grupo o individuo integrante de una comunidad, como lo es la guerra, el comercio o la religión, es decir, toma forma y se concibe por las actividades desempeñadas por sus agremiados, un ejemplo claro de esta aseveración es el “ensanchamiento” del Estado o bien la injerencia de éste en la mayoría de los procesos productivos, lo cual no significa una corriente de pensamiento económico exclusivamente, es también la búsqueda de la preservación de los individuos en todas las áreas productoras de la sociedad, y el Estado tiene la obligación de procurar integrarse en todos los modelos productivos que la sociedad va derivando de su evolución. Es así como puede tener dirección en los sucesivos aspectos que resaltan de sus subordinados, sin olvidar el propio eje de su organización por la cual fue concebido, la incidencia del Estado en aspectos económicos y sociales del país, tiene su origen en preceptos ideológicos y de formación emanada de la sociedad a la que gobierna.

---

<sup>6</sup> OP CIT Pag. 8

## 1.2 EL GOBIERNO

El señor feudal de la edad media era una autoridad autocrática, es decir, que ejercía el poder sin consideración de los demás componentes de la sociedad. El gobierno al igual que el ejemplo anterior, es uno de los elementos constitutivos del Estado. Bobbio<sup>7</sup> concibe primordialmente tres tipos de gobierno: Gobierno *autocrático* el cual se puede encontrar ejemplificado en la historia contemporánea en el caso de la ex Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas (URSS), en un régimen militar y más específicamente en México los setenta años de gobierno del Partido de la Revolución Institucional (PRI). El Gobierno *Parlamentario* que se ejemplifica primordialmente en Inglaterra como uno de los principales precursores de este tipo. Y por último el que más nos interesa para efectos de este estudio el Gobierno *Presidencial*, sus características principales son: que el poder se deposita en una sola persona (ejecutivo), existen tres ramas de poder que son ejecutivo, legislativo y judicial, los cuales representan un equilibrio de fuerzas y a su vez engloban actividades genéricas bajo el auspicio de la *Lex fundamentalis* o *constitución*, de la cual se desprenden todas las normas que regulan la vida política, económica, cultural y social de un país.

Shively<sup>8</sup> aborda este tema y menciona que no importa el tipo de gobierno que se desarrolle en una nación, mientras que éste , ya sea autocrático, presidencial o parlamentario lleve a cabo los fines del Estado y cumpla acertadamente con ellos, difícilmente sus gobernados crearán polémica en torno a las acciones que desarrolle. Esto concuerda con lo que menciona Kliksberg<sup>9</sup> , ya que él sostiene que "...el gobierno y la burocracia a menudo son iniciadores de la política...", lo cual se puede ver normalmente cuando las acciones que emprende un gobierno son beneficiosas o que afectan a la sociedad, entonces se gana el repudio o la aprobación de los que conforman la comunidad cuya reacción es inminente

---

<sup>7</sup> OP CIT Pag. 8

<sup>8</sup> W. PHILIPS Shively, "Introducción a la Ciencia Política" México Mc Graw Hill 1997 pag 26

<sup>9</sup> KLIKSBURG Bernardo, "El rediseño del Estado" México INAP/FCE 1996

Shively<sup>10</sup> hace mención de cuatro principales rubros que debe atender el gobierno como institución ejecutora: transferencia de recursos, subsidios con ciertas condiciones, reglamentación y desarrollo y administración. Estos puntos son los que finalmente terminarán trazando una herramienta estratégica de buen gobierno; sin embargo el mismo autor compromete su aseveración al afirmar que un quinto factor podría ser determinante en el accionar , este podría ser la cooperación entre los tres poderes que conforman un sistema presidencial, ya que los lazos de vinculación son también una herramienta para llevar a cabo las tareas encomendadas; la búsqueda de políticas coordinadas es una realidad a la cual los gobiernos modernos deben mucho su eficiencia.

Otros elementos que bien pueden tomarse en cuenta son los que propone Deutsch<sup>11</sup> en el deber ser del gobierno, de los cuales la esencia del arte de gobernar está compuesta por: mantener una base de datos en donde se contenga información de todo lo que se maneja, responderse ¿dónde se encuentra? ¿hacia dónde va? ¿dónde está el mejor entorno? y por último hacia dónde quiere irse. Este autor maneja la idea del autogobierno, el cual se rige por primicias como el que dirige bajo su propia conducta con respecto a sus subordinados y un modelo planteado de objetivos y metas que son trazados para tener una brújula de desempeño. En este modelo se observa que los tres poderes de un gobierno presidencial representan un sistema de controles y equilibrios, de donde se concluye que las leyes efectivas limitan y orientan sus acciones.

Un gobierno está compuesto primordialmente por tres poderes que mantienen un equilibrio entre sí. Cada uno de estos poderes tiene una función propia la cual le fue encomendada por exclusivas razones que sirven al Estado como instrumentos para el logro del bien común. Este sistema se divide en otros subsistemas los cuales se van a separar hasta llegar al problema u objetivo más específico para que el gobierno pueda hacer uso de su capacidad administrativa, legislativa o judicial con el único fin que desde el principio le fue encomendado, el bienestar general.

---

<sup>10</sup> OP CIT Pag. 12

<sup>11</sup> DEUTSCH Karl W. "Política y Gobierno" México FCE 1998 pp 120-142

De manera específica en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)<sup>12</sup> se menciona que “...Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, Democrática y Federal...”, la composición del gobierno es de tres formas básicas estipuladas en la constitución, la primera que tiene que ver con la República que es una forma de gobierno que tiene que ver con la representación de los individuos en el espacio de lo público o *res pública*; la democracia que tiene que ver con el gobierno de la mayoría a elección propia de su candidato; y por último Federal que está compuesta por una forma de gobierno integrada por varios estados y municipios, los cuales se conforman los tres niveles de gobierno, un ámbito federal que le atañe a todos los estados unidos por el pacto federal, un ámbito estatal sólo incluye asuntos concernientes del Estado y locales; y el ámbito municipal el cual es el tercer nivel de poder en la federación y atiende sólo asuntos locales. Cabe señalar que se desglosarán de manera oportuna cada forma y nivel de gobierno conforme la conceptualización existente en esta materia.

Dada la importancia que tiene definir cada tópico referente al tema que atañe a esta investigación, resulta imprescindible definir las formas más importantes del gobierno mexicano para así tener un marco conceptual más completo. Empezando con la República, el autor Juan Bruno Ubiarco<sup>13</sup> propone los siguientes elementos para tratar de definirla como forma de gobierno y evitar confundirla o compararla con la democracia: igualdad entre los habitantes de un Estado, leyes acordes con principios humanos, respetar al pueblo sus derechos electorales, garantías individuales y seguridad pública dentro de los más importantes. De estos elementos, se puede rescatar que la República tiene que ver básicamente con la renovación periódica de los puestos dentro del gobierno, la representatividad periódica juega un papel muy importante para definir como una forma de gobierno que comprende como mínimo los aspectos señalados.

---

<sup>12</sup> CPEUM Diario Oficial 12 de Noviembre de 2002

<sup>13</sup> UBIARCO Juan Bruno, “El Federalismo en México” Porrúa México 2002

A continuación se notarán ciertos aspectos con los cuales se puede lograr cierto nivel de analogía y comparación con la República; sin embargo, dentro de los puntos a mencionar, quedará claro que cada tópico mantiene su hegemonía conceptual. La Democracia etimológicamente se integra por el vocablo: *demos* – *pueblo* y *cratos* – *gobierno* de lo que se concluye que la democracia es el gobierno de la gente, pero a pesar de la simpleza etimológica también es imperante conocer otros elementos constituyentes de dicho concepto, Duverger<sup>14</sup> sostiene que para delimitar a la democracia es necesario mencionar lo siguiente: está compuesta en una elección de representantes por sufragio universal, un parlamento con poderes y una jerarquía de normas jurídicas y jueces independientes, así como instituciones, de lo cual se desprende que tiene su base principal en la división de poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Esto aunado a la tesis de Kelsen<sup>15</sup> donde se considera una libertad ya dada por antonomasia, respetar el principio de las mayorías, así como el de las minorías y por último el de representación.

Es importante puntualizar que la elección de los puestos públicos depende del tipo de gobierno y sistema electoral de que se trate, para el problema en cuestión se trata de mostrar los elementos constitutivos de la democracia incluidos o adoptados por la constitución de 1917, ya que en este documento se plasma el tipo de gobierno semejante al criterio antes señalado. El federalismo, elemento constitutivo del gobierno mexicano no será posible desarrollarlo, ya que una conceptualización más prominente queda fuera del tema de investigación, por lo tanto no se estudiará en este apartado.

La conceptualización del federalismo en este apartado se desdeña por razones de contribución teórica, si bien es cierto que el gobierno se compone primordialmente por una razón federal, también lo es un tema al cual la investigación agrega una variante que se solicita de manera distinguida y no como un agregado más del apartado. Por tal razón el federalismo contribuye de manera

---

<sup>14</sup> DUVERGER Maurice, “Instituciones políticas y Derecho constitucional” México Planeta , 1992 pag 78

<sup>15</sup> KELSEN Hans, “Teoría general del derecho y del Estado” México UNAM, 1983 pag 97

significativa al estudio de las relaciones intergubernamentales para un análisis profundo.

### 1.3 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Wilson<sup>16</sup> menciona en sus ensayos que la administración pública es la parte más visible del gobierno, es el gobierno en acción de hecho, el autor considera que la administración refleja lo que puede hacer el gobierno debida y correctamente para satisfacción del pueblo. Es necesario primero explicar cual es su carácter jurídico, considerando que partir tanto de sus obligaciones como de sus atribuciones; existen tres niveles de gobierno de los cuales, uno es el ejecutor de las tareas encomendadas, en este caso el poder ejecutivo encabezado por la figura del presidente o jefe del ejecutivo denominado así por la constitución<sup>17</sup>, es el encargado de llevar a cabo sus funciones ayudado por un conjunto de organizaciones encomendadas a un objetivo específico,

Unos años después Weber<sup>18</sup> lanza su tesis de la burocracia y aporta elementos básicos de análisis ya que sostiene que las instituciones integrantes de la burocracia son zonas de oficial jurisdicción reguladas por normas, es decir, la administración pública actúa bajo un marco normativo en cualquier caso, dado que representa tanto al Estado como al gobierno en el momento de su acción, de hecho la autoridad que da ordenes está delimitada por normas y medios coercitivos especiales para los servidores públicos, un tanto parecidos al de los civiles o demás miembros de la sociedad en que se conforma. En la burocracia necesariamente se encuentran jerarquías, es un principio que se encuentra presente en todas las estructuras democráticas, siempre se debe encontrar el directivo y el operativo dado que cada uno tiene un papel especializado en la organización; los funcionarios tanto de rango inferior como de rango directivo deben obedecer a una vocación de servicio, ya que lo que determinan con su

---

<sup>16</sup> WILSON Woodrow, Political Science Quarterly EU 1887 Vol II

<sup>17</sup> OP CIT Pag. 13 art 61

<sup>18</sup> WEBER Max, “ La burocracia” México FCE . edición décima pag 38

trabajo es una satisfacción de la sociedad a la cual están afectando directa o indirectamente.

Weber señala que hay un tipo de funcionario, y es designado por otro de mayor rango, en el cual se depositan ciertas responsabilidades de trabajo, no así el de elección popular el cual no entra en esta clasificación, ya que obedece a otros jefes que no están precisamente dentro de la organización; para el autor la administración burocrática es obligada a cumplir con normas y reglamentos precisos, a la vez que obedece a un régimen democrático porque se encuentra totalmente apegada a los principios de representación popular y a la ley que lo regula.

Sin embargo esta visión no deja ver más que principios de una administración mecanicista, subrayando que los elementos que le dan origen son determinantes para darse una idea de la administración pública en su más pura concepción. En años recientes diferentes tipos de autores se han preocupado más por definir a la administración pública en un lugar mucho más allá del que propone Weber, en una visión que lo ubica en un plano recreativo y la identifica como representante del Estado frente a la sociedad como lo afirma Cabrero<sup>19</sup>, esto en realidad llega ser un premisa para la administración ya que, con las acciones que se emprendan por parte del ejecutivo federal y el trabajo que logre desempeñar el sector público en áreas como servicios y trámites permitirán un aliento de desahogo a las obligaciones que tiene el Estado frente a la sociedad.

Con esta visión Wildawsky<sup>20</sup> propone a la administración como el brazo activo del poder ejecutivo, cuya función principal es aplicar leyes votadas por el congreso, la administración deja de ser un aparato compuesto por instituciones abocadas a un objetivo específico, y se convierte en una administración con un objetivo en común, el servicio público, auxiliada por diferentes técnicas que buscan la eficiencia y la eficacia de toda organización que tiene un fin determinado o un rol determinado, estas técnicas se convierten a su vez en el

---

<sup>19</sup> CABRERO Enrique, "La administración actual" Buenos Aires CLAD 1999 PP 17-20

<sup>20</sup> WILDAWSKY Aaron, " Administración Pública" México FCE 1990 Compilador

mejor referente de la administración pública contemporánea ya que como brazo ejecutor del gobierno requiere de mejores estrategias para su función.

Waldo<sup>21</sup>, profesor emérito en el servicio distinguido de Albert Schweitzer de la Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, propone en su libro una forma más completa y contemporánea de concebir a la administración pública y parte de la idea de que ésta surgió como una situación alterna de la disciplina de la ciencia política, y esto lo explica debido a que en la ciencia política se puede vislumbrar la teoría política, los partidos políticos y la política por sí misma, así como los gobiernos comparados y las relaciones internacionales. Este enfoque teórico necesariamente se obtiene de una disciplina que se ocupa de la organización, planeación, dirección y control de las instituciones conformadas por individuos, recursos materiales y financieros, además de tecnología, de manera que la dicotomía entre ciencia política y administración pública se vuelve más incisiva y presupone analogías teórico prácticas.

Así se puede rescatar los siguientes puntos para una mejor comprensión de la definición de administración pública: desde una perspectiva institucional está compuesta por un conjunto de organizaciones de carácter público y son creadas para obtener un objetivo y trascender en el desarrollo nacional; por el lado jurídico, se menciona que el Estado se servirá de un ejecutivo que desempeñe las funciones que le son inherentes para salvaguardar a su comunidad y mantener el orden; desde un enfoque gubernamental la administración pública es el gobierno en acción, ya que cumple con una serie de requisitos legales para conformarse como una herramienta de vinculación entre las obligaciones del Estado y los derechos de la sociedad, la procuración del bien común es la meta principal que se imputa tanto a la administración pública como al gobierno y por consecuencia al Estado.

La administración pública sienta sus bases en una multidisciplinariedad demasiado basta, se requieren conocimientos y marcos referenciales de

---

<sup>21</sup> WALDO Dwight, "Administración Pública" México Trillas 1979 pp 65-71

diferentes teorías para mantener un campo extenso de aplicación y adaptación que puedan resultar beneficiosas para la administración pública como la teoría normativa, la teoría ética, la teoría de la elección pública, la teoría psicoanalítica, por mencionar

algunas, así como de distintas ciencias que contribuyen a expresar y analizar mejor su entorno como la historia, la ciencia política, sociología, derecho entre otras. En tal forma se vierte un conflicto de identidad en donde la discusión se sitúa por ver cual de tales disciplinas tiene mayor familiaridad con la ciencia política, en su desarrollo como área de conocimiento y después como ciencia; el profesor Carrillo<sup>22</sup> establece que la administración pública requiere de los conocimientos de otras disciplinas para reforzar su área de estudio, pero lo cierto es que se mantiene un objeto de estudio en el sector público y a diferencia de otras ciencias, se procede a los ámbitos más complejos prescriptivos y descriptivos de la teoría y de la práctica administrativa.

Finalmente el autor Wildawski<sup>23</sup> propone que la administración pública se centra en una nueva encrucijada, y señala que desde la perspectiva de los partidos políticos, los burócratas y los particulares, el énfasis se pondrá en aquellos elementos que se encuentran en la complejidad, el conflicto, la heterogeneidad y la diferenciación, en los cuales los límites de poder ubicado entre los actores políticos definan los alcances y las limitantes de la cooperación y concertación; es decir, finalmente el servidor público también debe entender que bajo estos nuevos tiempos y entornos, la administración pública se vería muy beneficiada con la coordinación de los diferentes servidores de puestos medios y superiores y aquellos que mantengan niveles adjuntos o paralelos a los que toman las decisiones críticas o importantes que circundan en el gobierno , para así llegar a un fin común y lograr la comunicación gubernamental estipulada bajo el incipiente federalismo, característico de una transición política como la .que se lleva a cabo en México.

---

<sup>22</sup> CARRILLO Landeros Ramiro, “Administración” México 1982 Limusa pag 229

<sup>23</sup> OP CIT Pag. 17

#### 1.4 FEDERALISMO

El federalismo ha sido un importante tema de discusión y análisis para el pensamiento político occidental, pues hace referencia a una serie de problemas desde la creación de los Estados a la provisión de gobiernos en áreas metropolitanas. Enril Rosas<sup>24</sup> menciona que el federalismo es una especie de respuesta universal y disponibilidad de interés en la armonía, aunado a la indivisibilidad entre cooperación y coordinación, además de dos ingredientes imprescindibles: diferencia y diversidad, la primera que se comprende por todos los estratos sociales componentes en una sociedad establecida y la segunda porque los estratos sociales están compuestos por grupos que se distinguen por su heterogeneidad lo que se concluye con el resultado de un federalismo. Es importante resaltar cada elemento que este autor acertadamente escribió en su obra, primero la respuesta universal que ha significado para los gobiernos contemporáneos la base federalista que los constituye en la *lex fundamentalis*, la unión de diferentes estados que a su vez componen un todo resulta lo suficientemente beneficioso para los gobiernos.

El autor hace mención del federalismo que reside en la sociedad y no en las instituciones, bajo esta premisa, el autor menciona que el interés que cada individuo tiene hacia la unión de una federación jerarquizando los niveles de gobierno son genuinos, la armonía que ofrece el sistema federal permite al individuo no nada más cierta seguridad ante su gobierno, sino la libertad de ofrecer sus conocimientos hacia otros como él lo ha hecho. Sin importar el número de estados que componen una federación ni sus diferencias culturales y diversidad de usos y costumbres, el federalismo lleva a cabo la coordinación y cooperación entre las entidades; esta cooperación es uno de los elementos más

---

<sup>24</sup> ROSAS Enril, “Asimetría Federal y Estado” Madrid, España ED Trotta 1999 pp. 56-60

importantes de los que se vale la federación para desarrollar sus objetivos encomendados.

El autor citado menciona que lo federal es, sobre todo, una idea de soberanía compartida que responde en todo momento a las necesidades y

voluntad del pueblo en el que, en última instancia, reside la soberanía. Queda claro que para hablar de federalismo en su más pura concepción, es necesario manejar términos como cooperación, coordinación, diferencia, diversidad y soberanía, de tal manera que la determinación de la condición federal se suscribe exclusivamente a estados soberanos, que a su vez se suscriben al pueblo, es decir, a las localidades que representan.

Jacinto Faya<sup>25</sup> menciona que la esencia del federalismo consiste en que el control de los asuntos locales está reservado a las propias localidades, tomando en cuenta su diversidad y diferencias de manera que no se pueden tomar en cuenta los mismos elementos o juicios de valor para gobernar a localidades distintas, empezando por la distinción territorial. Por tal motivo es importante reconocer el poder recíproco entre federación y estados pues en aquélla reside la soberanía en forma genérica, en tanto que lo individual se concentra en cada localidad o región, por ello no se debe olvidar que ambas ordenes de gobiernos no están en una relación de subordinación, sino de coordinación. Aunque el federalismo puede parecer un sistema jerarquizado con tres niveles de gobierno, donde el federal es el rango más alto y el municipal el de menos atribuciones e importancia, no ocurre semejante situación pues las tres ordenes son creados para distinguir conflictos y necesidades que conjuntan a la acción de gobierno en distintos sitios; así en el ámbito federal no se alcanzan a distinguir problemas en un estado y todavía en el ámbito estatal no se precisan problemas en un municipio.

En el ámbito federal si se llega a incorporar una división de poderes entre la administración general y las administraciones regionales, cada una dentro de su esfera está coordinada con las otras y a la vez independiente de ellas. En otras

---

<sup>25</sup> FAYA Jacinto; "Federalismo Mexicano" México ED Porrúa 1985 pag 47

palabras se refuerza lo que se sostenía con anterioridad, si bien es cierto que no existe una relación jerarquizada, si existe una relación de poderes, ya que cada nivel de gobierno persigue distintos objetivos, pero a la vez se mantiene cierta sincronía para llevar a cabo los objetivos encomendados.

Enril Rosas<sup>26</sup> mantiene una teoría llamada simetría y asimetría federal, de las cuales se conoce por simetría a aquellos estados participantes en las decisiones y preocupaciones de la federación; y asimetría por aquellos estados miembros que no comparten características comunes. Lo que ocupa la atención en este caso es tratar de conocer o especificar aquellos elementos que generalmente son los que comparten la federación y los estados para su relación federalista. Al respecto Juan Ubiarco<sup>27</sup> propone que la relación federalista, en cualquier sentido realista, significa algo muy diferente prácticamente para cada uno de los participantes en el sistema, entre cada uno se combinan factores culturales, económicos, sociales y políticos, para producir variaciones en su conexión simbólica. Lo importante de esta aseveración no es el juicio de valor emitido en cuanto a la relación casi inexistente de la federación, sino los factores de riesgo que bien podrían fácilmente transformar los principios federativos en una comunidad, estos factores que la mayoría de las veces no son tomadas en cuenta como puntos de análisis y reflexión para consolidación del federalismo.

Los factores de riesgo definitivamente influirán en el desarrollo integral de un país que tiene que ver con la educación, salud, seguridad pública, impartición y procuración de justicia, en suma, los grandes temas nacionales, ya que estos tópicos son regidos constitucionalmente y con competencia concurrente en las entidades federativas. Estos determinarán el grado de coordinación y comunicación entre estados y la federación; por tal motivo, es indigno pensar en gobernar un país en forma homogénea como se pretendía con anterioridad, ya que cada comunidad mantiene universalidad propia, aunque se encuentre dentro de un mismo sistema de gobierno; en esta premisa radica la importancia del federalismo, en respetar los factores heterogéneos para así mantener hegemonía

---

<sup>26</sup> OP CIT Pág. 20

<sup>27</sup> OP CIT Pág. 14 pp 38-52

gubernamental. Es difícil mantener la premisa de gobernar comunidades diferentes con un mismo gobierno; sin embargo, es precisamente lo que ésta forma de gobierno busca, mantener un equilibrio entre gobiernos locales diversos, con un sistema de autoridad flexible en el sentido de tomar sus propias decisiones por el bien de las localidades.

Ya que se habló de la reciprocidad incluida en el régimen federal también es propio expresar la concepción de los estados libres y soberanos como lo describe la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; es menester considerar que cada estado debe responder a su comunidad, el objetivo primordial de cada entidad federativa así como de cada municipio es procurar un estado de justicia, equidad y libre elección sobre sus agremiados, sin olvidar que el orden federal es el que cuida de dicha columna vertebral. Esto implica que el grado tanto de un nivel como de otro actuar directamente sobre los individuos en todos los asuntos de un gobierno nacional.

El régimen federal ocurre normalmente en condiciones constitucionales, su misión se respalda en un acta constitutiva donde se proclama el estilo de gobierno así como sus atribuciones y obligaciones, si bien es cierto, las leyes federales tienen predominio político y jurídico sobre las estatales más aún sobre la autoridad del cabildo. Según la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>28</sup> el modelo gubernamental que se sigue por cada nivel tiene un rango de homogeneidad administrativa, mientras que en el gobierno federal se concibe un presidente ,en el estatal es con la figura del gobernador, así como en el municipal en la investidura del presidente municipal; por el lado legislativo se tiene una cámara de senadores que representan los intereses de los estados a través de dos representantes legislativos y una cámara de diputados a los ciudadanos, un nivel más abajo los estados también cuentan con una constitución local la cual estrictamente rige los destinos del propio estado conservando la jerarquía jurídica que se exhibe en un nivel federal, se cuenta con un congreso local representada por diputados locales absteniéndose obviamente de senadores, en cuanto al poder judicial se mantiene a nivel federal la suprema corte de justicia, en el nivel

---

<sup>28</sup> OP CIT Pag. 14

estatal los tribunales colegiados y para el nivel municipal se abstiene de este poder.

En el marco jurídico constituido en este país, se considera preciso que el sistema o base gubernamental federal es un método de división de poderes, mediante el cual el gobierno general y los gobiernos regionales actúan, cada uno dentro de su esfera, de manera coordinada e independiente, manteniendo resguardo político y jurídico frente a sus agremiados.

El último elemento de análisis es el de la autoridad compartida como prerequisite indispensable para el principio federal, sin duda alguna no se puede dejar de lado que la colocación jerárquica de un gobierno federal es símbolo de autoridad competente ya que los niveles de gobierno representan a su vez también niveles de autoridad, por cualesquiera que sean las razones ya sea un problema o una necesidad que puede suscitarse en un ámbito municipal, pero que sin duda se sitúa en un marco de jurisdicción federal; en estos casos la ley determina quién es la principal autoridad competente de este tipo de casos en pugna, pero lo cierto es que la información que se cierne finalmente es de ámbito local y es aquí donde el principio federalista conviene aplicarse, ya que la autoridad compartida entre las distintas órdenes de gobierno permitirá una mejora o regulación de los conflictos existentes.

El sistema federal en su base teórica incluye una premisa de cooperación entre las facciones que cubre su competencia, no importando la ambigüedad que se pueda suscitar por caracteres de diferencia o diversidad emitidas desde un caso por ejemplo de impartición de justicia. El federalismo incluye una fase de composición que se gesta en las instituciones de gobierno, por tal motivo el patrón a seguir en los casos de conflicto local es respaldado por un marco normativo que resguarda el interés gubernamental de las entidades involucradas, los imprevistos de índole administrativo, jurídico e inclusive político se apegarán conforme a un estado de derecho implícito en un federalismo votado democráticamente por las mayorías, como una forma de gobierno y que a su vez termina fungiendo como

una de las formas de organización gubernamental más eficientes en los Estados contemporáneos.

## 1.5 RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

Históricamente el tópico que encabeza esta investigación es una corriente de pensamiento embrionaria, según estudios realizados por investigadores de la ciencia política al campo de las disciplinas político administrativas y por otra parte analistas de la administración pública, que para el caso ambos son investigadores sociales en el rubro de gobierno. El registro más cercano que se tiene de un estudio comparado en cuanto a relaciones gubernamentales tiene el dato en los años cincuenta cuando en Estados Unidos se creó la *Commision on Intergovernmental Relations*, que llevó a cabo el primer estudio sobre la naturaleza intergubernamental de los gobiernos. En 1980 inició un gran auge en Latinoamérica por la fortaleza del federalismo incipiente en algunos países como Brasil, Argentina y México, donde se procuraron nuevas medidas administrativas que permitieran la cooperación, el consenso y la efectividad en la toma de decisiones en los gobiernos central y subestatal. Sin embargo los avances obtenidos hasta la fecha no son del todo teóricamente incisivos tanto en el estudio de las nuevas alternativas de la administración pública como en el quehacer público de las instituciones.

El tema se rescata de un modelo norteamericano en búsqueda primordialmente de influir en la interrelación de los distintos actores gubernamentales y la definición de sus agendas públicas. En este sentido José Ramos<sup>29</sup> señala los aspectos teórico prácticos de las Relaciones Intergubernamentales(RIG); en primer lugar, su base se encuentra en el

---

<sup>29</sup> RAMOS García José, “Federalismo y Relaciones Intergubernamentales”; artículo INAP 1998

federalismo, más propiamente en la descentralización de los órganos autónomos provistos de un sistema federal, la necesidad creciente de políticas intergubernamentales se efectúa por medio de mecanismos y estrategias de negociación, cooperación y coordinación entre las distintas facciones de gobierno en la parte de la dirección; como se vio con anterioridad, la injerencia de los gobiernos municipales se vería fortalecida con elementos de comunicación gubernamental, y es precisamente aquí donde las relaciones tienen un importante campo de acción en el campo de lo público.

Las RIG proponen componentes de alternativas en la toma de decisiones, dado que la información que se proporciona a las distintas dependencias de gobierno es de mutua cooperación, resulta imprescindible en la toma de decisiones que pueden afectar a un determinado número de habitantes o inclusive poblaciones. Sin olvidar que la cooperación en sí misma es necesaria, al interior de los gobiernos independientemente de los niveles o estratos, particularmente en sociedades de transición democrática su impacto es mayor y en las cuales la escasez de recursos deberá condicionar a la concertación de intereses entre los actores.

Otro elemento que proporciona José Ramos es que las relaciones proporcionan mayores elementos analíticos para explicar las distintas interacciones entre los actores gubernamentales; es decir, ya dadas las decisiones gubernamentales con respecto a la agenda pública, el resultado de éstas ya sean malas o buenas permitirá a una corriente analítica como esta descifrar y proponer elementos de alternativa, además de fortalecer el pensamiento con respecto a la coordinación que se tiene con otros entes gubernamentales que bien podrían incidir en las cuestiones señaladas. La particularidad que se tiene es que se toman como vías o medios para hacer operativo un sistema de gobierno. La información que puede fluir entre los servidores públicos resulta de suma importancia para llevar a cabo acciones de gobierno; aunque el éxito de la operatividad de los programas implantados no depende exclusivamente de la coordinación, sí influye en gran medida por los elementos que pueda aportar a dicha implementación.

Una variante constitutiva del federalismo es la diversidad y tomando en cuenta este concepto como base, es proclive entonces pensar que la diversidad de intereses condicionará el conflicto y las tensiones entre esos actores en los distintos ámbitos de la administración, porque lo cierto es que la administración pública necesariamente es también en mayor o menor medida política como lo rescata Paulo Roberto Trotta<sup>30</sup>.

Al final el autor hace un recuento del objeto de estudio de las RIG el cual es sustancioso y comprende: su análisis parte en número y variedad de instancias gubernamentales; número y variedad de actores gubernamentales, la intensidad y regularidad de los contactos entre los actores intergubernamentales, la intensidad y regularidad de los contactos entre los actores y por último la importancia de las acciones y actividades de los actores intergubernamentales. Como se puede observar resultan extensos los objetos de análisis pero a su vez lo suficientemente claros para concretar el desarrollo de las acciones gubernamentales, además de trascender al análisis del derecho administrativo y del derecho público, ya que dejan de lado la comprensión de las organizaciones políticas.

Más que incidir en las acciones gubernamentales como se pudo observar con anterioridad, se busca primordialmente incidir en el fracaso o en las ineficacias de los actores públicos, que en realidad son los que instrumentan las decisiones públicas. En dicho enfoque se pone particular atención a aspectos de poder y autoridad que tienen una importante participación en la definición de carácter y solución de problemas, independientemente de aplicar diferentes corrientes de estudio para la eficiencia o eficacia de la administración pública, el punto más importante del éxito o fracaso de la acción gubernamental son los mismos hombres que tienen en sus manos el ente público, el factor humano es determinante sin olvidar que la cooperación es indispensable para consolidar metas comunes centrales y regionales.

---

<sup>30</sup> TROTTA Paulo Roberto, “Nuevos desafíos de la administración pública”, Brasil, 1996 CLAD

Reforzando esta corriente de análisis, Aaron Wildavski<sup>31</sup> propone una manera un tanto más teórica de concebir a las RIG, y parte de la idea de que éstas sólo se refieren a formas un tanto particulares de la operación de un sistema de gobierno federal mientras que en la administración intergubernamental(AIG) se tienen características que van más allá de los confines del federalismo y se centra en una dimensión empírica, se ocupa de las cuestiones normativas de las estructuras gubernamentales complejas, es decir, se centra en un contexto dicotómico entre política y administración.

Esta propuesta de análisis de las RIG se concentra en una dicotomía un tanto añeja, pero sigue en auge por los analistas, politólogos y administradores, en virtud de la idea que tanto una como otra son inseparables, y no se puede estudiar política sin administración pública y la administración no puede ser estudiada sin la ciencia política, las dos disciplinas mantienen un objeto de estudio en común y esta es el poder, la administración desde un punto de vista institucional y la política desde un enfoque gubernamental, por supuesto esto revisado desde diferentes esquemas teórico prácticos. Al igual que esta dicotomía se parte de la idea de que el federalismo es un tema propio de la ciencia política, sin embargo llevar a cabo el federalismo mas allá de una forma de gobierno en un sentido estrictamente institucional rebasa el campo de análisis de la ciencia política hasta encontrarse con la administración pública. De igual forma el autor propone esta estrategia para concebir a las RIG o como él lo llama de forma analítica AIG, la cual se centra en situaciones normativas encausadas al respaldo del federalismo por medio de las estructuras institucionales de gobierno.

El autor parte de un supuesto en el que los procesos de colaboración intergubernamental en realidad están sostenidos por la AIG y dado que éste se basa expeditamente en el federalismo por los elementos antes mencionados, de aquí se parte para sostener entonces que las RIG sólo buscan el proceso orientado hacia la acción que otorga a los administradores o servidores públicos de alto rango, recursos en redes de información y cooperación tanto en estrategias como en políticas a seguir, proporcionando las bases acentuadas

---

<sup>31</sup> OP CIT Pag. 17 pp 135-141

necesarias para hacer un funcionamiento rápido y eficiente del accionar gubernamental en cualquiera de sus rubros, constituyendo así una innovadora fuente administrativa para la respuesta estatal hacia las necesidades y requerimientos de la sociedad. Ofrece además una perspectiva amplia del federalismo que se construye con la toma de decisiones basadas en un cuadro de propuestas definidas por conceptos de diversidad, el cual puede llegar a ser de gran ayuda para los gobiernos de distintos niveles con procedimientos positivos para lograr que los objetivos se logren en un sistema intergubernamental.

## 1.6 SEGURIDAD PÚBLICA

En este concepto difícilmente se encontrarán versiones encontradas, existen formas de definir la seguridad y dentro de las más importantes están las gubernamentales como una obligación del Estado y las jurídicamente expuestas por el marco normativo en donde se puede centrar los aspectos más importantes para definir este tópico. Hoy en día el concepto de seguridad pública se extiende más allá de un simple cumplimiento y observancia de las reglas ciudadanas ya que se llega al límite de la prevención, por tal motivo ahora se pretende la prevención y la coerción dentro del orden público; aparte de contribuir más allá de un simple resguardo, se busca la consecución del bienestar social a través de la protección de los derechos y bienes del individuo, desarrollar y aumentar una sociedad con valores cívicos y culturales como un método de prevención y privación de la libertad como un proceso coercitivo a quien infringe la ley.

Los artículos 18 y 21 constitucionales, definen la seguridad pública como la función estatal a cargo de la federación, el Distrito Federal, los estados y municipios, en sus respectivas competencias, que comprende las actividades dirigidas a la prevención y persecución de infracciones y delitos; la imposición de las sanciones administrativas; la reinserción social del delincuente y del menor infractor y, en general, todas las que contribuyen a alcanzar los fines superiores de salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como conservar las libertades, el orden y la paz pública.

Sandoval Ulloa<sup>32</sup> proporciona otros elementos con los cuales se complementa el concepto anterior de manera puntual conforme la ley lo precisa en donde la función estatal comprende las siguientes actividades:

- ⊗ Prevención y persecución de infracciones y delitos
- ⊗ Impartición de justicia
- ⊗ Reinserción social del delincuente

Las actividades enunciadas en el párrafo anterior corresponden a las siguientes autoridades no importando el nivel federal que ocupen:

- ⊗ Policía Preventiva, Ministerio Público y Policía Judicial
- ⊗ Jueces y Tribunales
- ⊗ Administración Pública

Los objetivos primordiales que se buscan como obligaciones inalienables del Estado mediante el ejercicio de la función pública son:

- ⊗ Salvaguardar la integridad y derechos de las personas
- ⊗ Preservar las libertades, el orden y la paz pública.
- ⊗ Conservar la igualdad y la equidad de género
- ⊗ Mantener el derecho a la libre expresión
- ⊗ Cuidar el patrimonio individual

Antes se consideró la función estatal de seguridad pública de las dependencias de gobierno por separado, es decir, por cada nivel de autoridad y conforme a su situación geográfica, había una responsabilidad en cuanto a las atribuciones y responsabilidades que le señalan la Constitución General, las constituciones locales y las leyes respectivas del municipio o localidad. Todas ellas son ahora parte integrante, participativa y corresponsable de la función estatal de seguridad pública. La realización de los fines y objetivos de la

---

<sup>32</sup> SANDOVAL Ulloa José, “Introducción al estudio del SNSP” México1997 SEGOB pag. 40

seguridad pública implica garantía y salvaguarda de los derechos e intereses del individuo, de la sociedad en su conjunto y del propio gobierno ya que una sociedad estable y conformada por un estado de derecho implica la consecución del propio grupo en el poder, significa a su vez la protección de instalaciones y servicios estratégicos del país como un factor de especial importancia para el desarrollo.

Para manejar este concepto es necesario considerar varios elementos constitutivos de la vida de una sociedad y un país de forma general como preservar la vida e integridad de las personas físicas y morales y toda clase de derechos:

garantías constitucionales y sociales, derechos patrimoniales, públicos y privados. La seguridad ahora se enfoca en un proceso de simple seguimiento como prevenir y disminuir, procurar justicia, exacta observancia de los derechos humanos, adaptación y readaptación de los individuos, acciones sustantivas de investigación y persecución.

La reforma del artículo 21 constitucional elevó el concepto y la atribución de esta función a todo el Estado Mexicano como respuesta jurídica a la necesidad creciente desde una ley prioritaria para el gobierno y la sociedad, para enmarcarla en un contenido de mayor comprensión e importancia jurídica de las que la reforma constitucional vigente, desde 1983, otorgaba al artículo 115, referente a la forma de gobierno federal consagrada por la misma carta magna, había concebido como seguridad pública.

Así se estructuró el concepto de la seguridad pública con dos ejercicios metodológicos: primero por sus acciones donde tiene que ver con las estrategias y líneas de acción a seguir para el combate a la inseguridad en todo el territorio nacional; y segundo, por sus conductos que son las partes funcionales que componen la seguridad pública, es decir la Secretaría de seguridad Pública, Sistema Nacional de Seguridad Pública, Consejo Nacional de Seguridad Pública, Secretarías estatales así como sus respectivos organismos precursores, las

autoridades a través de las cuales se realiza y complementa la función. El concepto en cuestión jurídicamente se jerarquiza de la siguiente forma:

- ⊗ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- ⊗ Ley General que Establece las Bases de Coordinación del SNSP
- ⊗ Ley Reglamentaria del Artículo 119 de la CPEUM
- ⊗ Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de los Sentenciados
- ⊗ Ley de Extradición Internacional
- ⊗ Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República
- ⊗ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
- ⊗ Código Federal de Procedimientos Federales
- ⊗ Códigos Penales

#### 1.7 SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

El antecedente directo del sistema tiene sus orígenes hacia finales de 1994, con el decreto del presidente en turno Carlos Salinas para proceder en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes con la creación de la coordinación de seguridad pública, que tenía como objetivo principal coordinar a la Secretaría de Gobernación, Defensa Nacional y de Marina, así como el Departamento del Distrito Federal.

Para definir al Sistema es necesario exponerlo en dos vertientes: una parte jurídica que se refiere a su composición jerárquica y otra administrativa, en cuanto a funciones y líneas estratégicas; para efectos de claridad es necesario iniciar por el marco normativo. El párrafo sexto del artículo 21 de la CPEUM recientemente adicionado, establece: “La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública”. De esta manera, la norma constitucional de nueva creación establece la obligación de todas las instituciones y niveles de gobierno de coordinarse en un Sistema Nacional(SNSP).

En un nivel más abajo se encuentra la ley que establece las bases de coordinación del SNSP<sup>33</sup> se trata de una ley general de aplicación en toda la República que obliga y vincula a todos los ámbitos de gobierno a coordinarse con la premisa de seguridad pública. Es conveniente recalcar que las reformas a la Constitución no modifican ni limitan de manera alguna las atribuciones que previamente correspondían a los diversos niveles de gobierno e instituciones de seguridad pública.

Del análisis de las disposiciones legales se extrae la siguiente propuesta de definición: El SNSP es el conjunto de instancias, instrumentos, servicios y mecanismos jurídicos de coordinación que establecen y promueven las reglas, políticas, lineamientos y acciones que tienden a armonizar el ejercicio de las

atribuciones de las Instituciones de la Federación y tienen a su cargo constitucionalmente la función estatal de la seguridad pública. Los elementos de definición se integran por instancias que son los órganos colegiados, en los que participan los diferentes niveles de gobierno como el Consejo Nacional de Seguridad Pública, Consejos Locales de Coordinación, Consejos Regionales de Coordinación, Consejos Delegaciones y Comisiones.

El segundo elemento son los instrumentos creados por aquellas instituciones especializadas a fin de regular y servir al Sistema, como la Academia Nacional, Servicio Nacional de Apoyo y Registros Nacionales. El tercero son mecanismos jurídicos, de los medios que se sirve los órganos del Sistema para reglamentar e implementar sus acciones y éstos son Convenios, Acuerdos y Resoluciones. De esta manera se puede resumir que el Sistema tiene la facultad de autorregularse y regular los órganos inferiores o subordinados.

La definición administrativa del SNSP conviene señalarla desde la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, donde se establece una Secretaría de Seguridad Pública con objetivos y metas trazados en el plano de la seguridad pública. En el reglamento interno de la Secretaría se encuentran cuatro

---

<sup>33</sup> Diario Oficial 11 de Diciembre de 1995

organismos desconcentrados de los cuales el Secretariado Ejecutivo de Seguridad Pública es el que sirve directamente al Sistema para su ejecución. Dentro del Secretariado Ejecutivo existen siete direcciones generales encargadas de distintas atribuciones del sistema, que administrativamente tienen la obligación de propiciar la coordinación en las distintas instituciones encargadas de erradicar la inseguridad con cobertura por todo el territorio nacional. La Dirección General de Coordinación con Instancias tiene la facultad de propiciar, mantener y concertar todas aquellas actividades de comunicación, además de sentar las bases de trabajo conjunto y ampliar el margen de información requerida por los estados de la república.

## 2.1 ENTORNO ECONÓMICO, POLÍTICO Y SOCIAL

El tema de la inseguridad pública es nombrado por los medios masivos de comunicación como un virus arraigado en la vida social de la nación, se padece la violencia generalizada no sólo a nivel colonia, barrio y entidad, sino a nivel nacional y mundial. Lo cierto es que hay un repunte en las estadísticas, de aproximadamente diez años hacia el presente, de un alto índice de criminalidad en las principales ciudades del país, estas afirmaciones, aun al analizarlas de forma separada pudieran ser hasta cierto punto exageradas y fuera de contexto; sin embargo, en su conjunto producen un efecto devastador y amarillista, pero al fin y al cabo parcial. Independientemente de si las cifras son de origen gubernamental o de algún medio de comunicación, la verdad está circundando la coyuntura y los tiempos políticos, la situación actual fuera de estadísticas es alarmante, el estado de derecho puede significativamente ser rebasado por la corrupción, el narcotráfico, crimen organizado y las bandas de secuestradores.

La eficacia de las normas jurídicas no se pone en tela de juicio, ya que se considera al marco jurídico como la única vía posible para mantener la convivencia social y la vigencia del estado de derecho mexicano. Lo que se revisa a continuación, es la posibilidad de obedecer las disposiciones vigentes en el marco normativo actual y a la vez de real conocimiento en los servidores públicos como para la ciudadanía en general y, por otra parte, se trata de incidir en el nivel de coerción por las penas señaladas, así como la readaptación social, si es realmente justo y equitativo las penas más severas para los actos delictivos de mayor reprobación social.

Con cierto grado de arbitrariedad, la degradación y deterioro de los niveles de seguridad pública muestran una tendencia exponencial en los últimos tres lustros, en los cuales las instituciones responsables en la materia parecen no haber mejorado ni avanzado. De hecho precisando cronológicamente, los últimos tres lustros pertenecen institucionalmente sólo a dos jefes del ejecutivo, Carlos Salinas de Gortari(1988-1994) y Ernesto Zedillo Ponce de León(1994-2000).

Crisis económicas y recortes presupuestales son los preceptos determinantes dentro de los más resaltados en un diagnóstico institucional, aunque no los únicos, pues existen otras vertientes de información de la cual se puede valer para formar conclusiones respecto al crecimiento desmedido de la inseguridad a lo largo de los últimos diez años.

Las estadísticas presentadas y desglosadas a continuación<sup>1</sup> son de mayor peso específico para reconocer el contexto prevaleciente. De los cerca de 100 millones de habitantes, 65 son de origen urbano y 27 en áreas rurales, hay aproximadamente 50 ciudades con más de 100 000 habitantes. De 1980 a 1994, la incidencia delictiva se duplicó en el fuero común y se cuadruplicó en el fuero federal, durante el periodo de 1989 a 1995 se gastaron en seguridad pública 591.5 millones de pesos en equipamiento y formación policial, sin obtener resultados proporcionales a la erogación

Para hablar de un tema tan delicado como este, es necesario manejar un método, que permita diagnosticar cuál es el origen, desarrollo y punto culminante de la delincuencia en el país e incluso es imprescindible revisar diferentes factores que tienen una injerencia predominante en la vida política, económica y social. El origen puede ser vislumbrado en un recuento histórico encontrado en dos principales momentos, el primero hacia finales del gobierno de Carlos Salinas, el segundo, todo el periodo presidencial de Ernesto Zedillo. Paradójicamente se considera que las variables de repunte criminal se centran en estos dos periodos, ya que los factores económicos encontrados durante esos años, y los sucesos políticos de trascendencia que se suscitaron, influyeron de manera considerable en el crecimiento de la delincuencia en el país. El aumento y el punto culminante se siguen registrando al momento de escribir este trabajo; sin embargo, la realidad que se vive en todo momento con la desarticulación de la sociedad, así como escasa esperanza y la percepción de la misma, es una constante.

---

<sup>1</sup> OP CIT Pág. 24 pp 17-25

Es digno de recalcar que el número de años que se presentan como un estudio de entorno no engloban a la mayoría de los acontecimientos que bien pudieron vertirse como alternativa de estudio de la inseguridad, lo que se pretende es enmarcar de manera genérica sin menosprecio de los reales acontecimientos y elementos históricos que sirven como parteaguas de un análisis a fondo de las causas de crecimiento desmesurado de la delincuencia; se considera en esta investigación junto con otros especialistas que el repunte de la delincuencia se desarrollo cronológicamente en los últimos diez años, que fueron determinantes para encausar al país a cambios estructurales que definitivamente tuvieron injerencia sobre la vida pública.

A continuación se presentan los periodos divididos por ejercicio legal de gobierno, los últimos cuatro años de gobierno salinista compuestos de 1990 a 1994 sin duda fueron decisivos y trascendentales que alinearon a su sucesor, todo el periodo presidencial del gobierno zedillista que comprendió de 1994 a 2000, etapa que se podrá verificar la consecución de políticas instrumentadas desde el gobierno de Salinas. Metodológicamente estos primeros apartados están constituidos por dos corrientes de estudio, una histórica y otra instrumental. La primera es clara por la presentación de los hechos como acontecieron en los gobiernos mencionados; la segunda parte de la premisa de la toma de decisiones que se gestó durante el pleno reconocimiento del problema asumido por el gobierno y si ésta tuvo congruencia. Las conclusiones que de aquí resulten serán fundamentales para continuar con la línea de investigación contenida en este capítulo como parte diagnóstica del caso de estudio.

Al final del primer periodo e inicios del segundo, se notarán algunos datos económicos determinantes en el crecimiento de la delincuencia, por lo cual se considera de mayor preponderancia tomarlos en cuenta y aunarlos con otros para determinar las posibles causas de crecimientos de la inseguridad pública en las principales ciudades del país.

### 2.1.1 PERIODO 1990-1994

Al inicio del tercer año de gobierno de Carlos Salinas el panorama era un reflejo de lo que se había gestado en los años posteriores a la entrada de México a un sistema global con López Portillo, el sistema presidencial que fue primero militar, diplomático y luego político se volvió económico como lo acusó Jorge Carpizo<sup>2</sup>; con Miguel de la Madrid se instauró el modelo neoliberal que fue la característica primordial del sexenio salinista, cuyos efectos se reflejaron principalmente en las finanzas públicas con medidas como la reducción del gasto público, monopolios, apertura al capital extranjero y mercancías procedentes de otros países, deterioro de la economía y dependencia extrema de la voluntad de un solo hombre. Desde Echeverría hasta Zedillo todos los presidentes desestabilizaron la economía al tratar de aplicar grandes remedios a los males que dejaron los grandes remedios del presidente anterior.

Con Salinas no fue la excepción, en el transcurso del siguiente año aunque el Producto Interno Bruto arrojaba números de 4.4% en 1990 y para 1991 de 2.7% según cifras expuestas por Arturo O. Wadgyman<sup>3</sup>, se reconocía al mismo tiempo por parte de la Secretaría de Hacienda un 4% de desempleo abierto y un 30% de economía informal. En estos años Salinas aportaba para la economía nacional un Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE), el cual innovaba el sistema de crecimiento hasta entonces visto por las grandes cifras macroeconómicas. Este pacto en realidad lo que revisaba era precisamente la unión de varios factores de producción nacional para su exportación, tomando en cuenta la futura firma en el Tratado de Libre Comercio con América del Norte, y pretendía bajar las tasas de interés, procurar mayor empleo y privatizar la banca nacional.

Wadgyman expresa que los primeros cuatro años de gobierno fueron inmejorables, el precio del petróleo no tenía desplome significativo año con año, las negociaciones del TLC mantenían grandes exportaciones para los

---

<sup>2</sup> CARPIZO Jorge “El presidencialismo mexicano” México, FCE 1992

<sup>3</sup> WADGYMAR O. Arturo, “Política económica de Méx” Ed nuestro tiempo 2000 pp 107-161

empresarios nacionales y extranjeros, la inversión extranjera hasta entonces conocido como “golondrino”, hacían de México uno de los países más seguros para inversiones a corto y mediano plazo. El modelo neoliberal iniciado años atrás por Miguel de la Madrid veía su gran auge con el gobierno de Carlos Salinas por factores externos y cambios internos en la política económica.

Se tenía claro en este gobierno que las recomendaciones hechas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional se dirigían a países en vías de desarrollo que debían deshacerse de toda la injerencia del gobierno en el ámbito económico del país; por tal motivo, entre los años 1989 a 1992 se vendieron, separaron o dividieron 1036 empresas de participación estatal, bienes de capital y de consumo según cifras de BANCOMEXT<sup>4</sup>, esto sólo indicaba y representaba números negros a las finanzas públicas del gobierno durante los primeros años de mandato.

Políticamente la tranquilidad reinaba en el presidencialismo, los problemas derivados de las elecciones de 1988 aparentemente se habían disipado con el excelente trabajo del presidente Salinas, en el escenario político los partidos de oposición no representaban real competencia y sí reflejaban la incidencia política traducida en apertura democrática que necesitaba el Fondo Monetario Internacional para aprobar los préstamos hechos al Estado mexicano, ya que como corriente neoliberal se necesitan tres estándares de aprobación para los organismos económicos internacionales: el primero reducción del aparato administrativo del Estado, con la venta de paraestatales, bancos, fideicomisos y empresas de participación mayoritaria; el segundo, fue de índole social e implicó reducción del gasto público para obras y proyectos de inversión, así como planes y programas dirigidos a personas en pobreza y pobreza extrema; por último, democracia participativa demostrada a través de elecciones y sufragio libre del voto, una especie de gran teatro político con protagonistas y antagonistas, ambos planteando un momento de oposición y real discusión por el desarrollo del país.

---

<sup>4</sup> BANCOMEXT, Revista de comercio exterior, marzo de 1992 pp 220-229

Sin embargo al iniciar el último año del gobierno en turno se empezaron a gestar reveses para la política económica y para el desarrollo del país; de entrada para 1992 el PIB tuvo un gran retroceso con un 0.6% de crecimiento anual, recomponiéndose para 1994 con 3.6% de crecimiento. Las tarifas de los servicios del sector público arrojaban números rojos, lo cual incidía sobre debilitadas finanzas públicas, por lo cual se racionó a las secretarías de Estado su presupuesto al igual que a la mayoría de las empresas públicas, el retroceso sufrido durante 1993 se reflejó en otros sectores productivos de la economía, así como en el salario y los empleos para la población económicamente activa, esto se vislumbra claramente en el cuadro<sup>5</sup> el cual arroja cifras contrastantes en cuanto a crecimiento anual y salarios mínimos.

Se echó a andar un programa emergente el cual buscaba diferentes puntos estratégicos para no dejar caer el momento de crecimiento y terminar con la pérdida de empleos, se buscó la estabilidad del tipo de cambio, se propició el entorno para mayor entrada de la inversión extranjera junto con la venta de paraestatales para dar mayor certidumbre en la Bolsa Mexicana de Valores. Con la firma del TLC se procuraba un país de primer mundo. No hubo ajustes estructurales, la apertura comercial se aceleró, se buscaba ante todo finanzas públicas sanas, el resultado fue fructífero, ya que al término del ejercicio de 1993 el país tuvo el mayor ahorro interno de su historia.

El triunfalismo oficial cesó en 1994 por el levantamiento armado de un grupo insurgente llamado Ejército Zapatista de Liberación Nacional, el cual declaraba la guerra en contra del gobierno priísta de sesenta y cinco años (1929-1994), desconocía las autoridades en turno y buscaba los derechos de los indígenas despojados de sus tierras y su identidad frente a los nuevos cambios determinantes hacia el fin de siglo, tuvo un impacto internacional desde su gestación y nacimiento, permitiendo así el difícil aniquilamiento del grupo por parte del gobierno. El otro momento político se dio con el homicidio del candidato del Partido Revolucionario Institucional a la presidencia de México, Luis Donaldo

---

<sup>5</sup> Revisar Anexo 1

Colosio, cuyo asesinato tuvo mayor impacto debido a las imágenes televisivas transmitidas por los medios.

Al primer semestre de 1994 el peso tuvo presión frente al del dólar, lo cual se había aunado a la sobrevaluación del mismo y a una creciente desconfianza que empezaba a empeorar el entorno político y más aún con la proximidad de las elecciones presidenciales, se llevó a cabo una política salarial de ajuste congelando los salarios reales, esto corroborado con un estudio de Gabriel Zaid<sup>6</sup>, donde presenta que del periodo de 1988 a 1994 se perdieron extraoficialmente de 35% a 40% de capacidad adquisitiva de los salarios reales; la situación prevaleciente en el sector económico y político empezaba a tener un alto nivel de incertidumbre a nivel social.

El desempleo y la reducción del gasto público orilló poco a poco a los sectores sociales más desprotegidos a buscar alternativas de ingreso, inclusive el PRONASOL que repartía de 5 a 7 mil millones de nuevos pesos para impactar en 20 millones de personas situadas en pobreza extrema, lo cual equivalía a 350 nuevos pesos mensuales. Este tipo de programas sociales y las condiciones económicas dieron origen a la figura del narco campesinaje, aumento de inmigrantes hacia Estado Unidos y delincuencia en zonas urbanas, señales que empezaban a preocupar al gobierno mexicano, cuya respuesta gubernamental se basó en un plan de seguridad ciudadana en virtud de la expansión de los límites de la delincuencia.

Cuauhtemoc Anda<sup>7</sup> define a los últimos días del periodo salinista como un momento de oscuridad, incertidumbre y rumores entre los actores políticos y empresarios, ya que los acontecimientos con el EZLN y el homicidio del candidato del PRI dejaban entre ver que el entorno para la sucesión presidencial dejaba de ser una simple transición que iba más allá de lo que se esperaba, la situación económica apremiaba y se requerían medidas urgentes, ya que el debilitamiento del peso y el entorno deficitario de las cuentas públicas imperaban por una

---

<sup>6</sup> ZAID Gabriel, "Economía Presidencial México Ed Oceano 2000 pp 27 34

<sup>7</sup> ANDA G. Cuauhtemoc, "México y su desarrollo económico" México Ed limusa 2001 pp 61-89

decisión urgente y las circunstancias tanto internas como externas no eran propicias para satisfacer la soberbia y megalomanía salinista.

### 2.1.2 PERIODO 1994-2000

Alguna vez Lazaro Cárdenas mencionó a propósito de este bloque que: “Para que las cosas que están mal se puedan poner bien, antes tienen que estar peor”. En el inicio del periodo presidencial de Ernesto Zedillo se suscitó una devaluación del peso con dimensiones terribles en todos los sectores productivos, estratos sociales e inversionistas nacionales y extranjeros. Los factores determinantes de esa devaluación se sitúan en el ínter del final de gobierno de Carlos Salinas y la toma de posesión de Zedillo. Las causas fueron enumeradas de manera progresiva, dentro de las cuales se puede mencionar que las tasas de interés eran mucho más altas que las de los socios comerciales de México, es decir, sus productos eran significativamente más caros y esto se debía a una sobrevaluación del 20%. Otro elemento a considerar es que la cuenta corriente de la balanza de pagos se volvió deficitaria incrementando en 29 mil millones de dólares, debido a sucesos políticos como el homicidio de Colosio y el levantamiento armado en Chiapas, fueron las principales causas que motivaron que al segundo semestre de 1994 no se registrara inversión extranjera directa.

Los factores anteriores resultaron decisivos para gestar una situación crítica en el sector financiero del país; pero lo que llevó a un entorno insostenible se inició en los primeros días de diciembre, cuando varios miles de millones de dólares se fugaron dejando al Banco de México una banda de fluctuación del peso en 53 centavos, en lugar de detener la fuga de capitales, en general la acrecentó por la fuga de información en los altos niveles de autoridad en las secretarías de Hacienda y Economía. La información de que el gobierno pretendía realizar una devaluación como estrategia de política económica para abaratar los productos mexicanos frente a los extranjeros, dejó entrever en los inversionistas extranjeros un clima de incertidumbre con respecto a sus inversiones y esto propició una fuga de capitales dejando a BANXICO una deuda considerable con respecto a los TESOBONOS y CETES, al no haber liquidez para soportar la

devaluación mal llevada, se originó uno de los peores momentos de crisis económica de la historia nacional, un ejemplo de esto es que hacia el final de 1994 el Producto Interno Bruto cayó estrepitosamente en – 6.9%.

La estrategia zedillista fue de corto plazo creando el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica, en donde se concertaba con las ramas productoras para que tuvieran mayores sacrificios con respecto a salarios, producciones y utilidades; se trató de estabilizar la confianza entre los sectores bursátiles y banqueros con ofertas fiscales y acuerdos internacionales y a los inversionistas extranjeros establecidos en el país y otros con interés en el mercado interno se impulsaron cambios estructurales para la venta de electricidad, energéticos y gubernamentales. Se ratificó el aumento salarial, se estranguló aún más el gasto social en 1.3 puntos porcentuales del Producto Interno Bruto y finalmente se extendieron créditos con los cuales se buscaba dinero en las arcas y procurar el ahorro.

Hector Nuñez<sup>8</sup> escribió en su libro que lo que se logró con estos movimientos alineados en una estrategia de recuperación fue un clima de especulación con inestabilidad política y financiera, además de una creciente irritación social. La protesta social a nivel nacional y desde luego extranjera por parte de organizaciones civiles, asociaciones religiosas y partidos políticos constituyó un dique moral en defensa de los zapatistas. El ejército zapatista se constituyó como un grupo rebelde de trascendencia política y social, los ojos del mundo estaban puestos en los movimientos gubernamentales en torno a los disidentes. Las manifestaciones permanentes por los presuntos fraudes electorales cometidos por el PRI gobierno en Veracruz, Chiapas y Tabasco tuvo una incisión de importancia en el sistema político mexicano ya de por sí decaído.

El homicidio de Colosio y el atentado en contra de Ruíz Massieu en septiembre de 1994 provocaron una profunda incisión en el seno del Partido Revolucionario Institucional y del gobierno de la República constituyendo una fractura en el sistema político, la credibilidad política en el PRI dejó de ser una

---

<sup>8</sup> NUÑEZ E. Hector, “Cien días de gobierno zedillista” México Ed PAC S.A. de C.V. 1995 pp 1 65

situación alterna a la democracia debilitada para convertirse en decepción tanto hacia el gobierno como para el partido. Incluso produjo comentarios que históricamente no se habían tenido registros anteriormente cuando un gobierno predecesor hacía declaraciones del gobierno anterior; la culpabilidad hacia Salinas y su gobierno por parte de algunos funcionarios del gobierno de Zedillo se hizo una excusa general y frecuente, los comentarios por parte del sector intelectual del país expresaban que las medidas tomadas como estrategias de acción eran meramente políticas, como devaluar el peso, ya que es una decisión completamente vertida de una raíz ejecutiva. Por ejemplo, Carlos Fuentes expresó que el ex presidente Carlos Salinas le negó a Zedillo la esperanza y con ello el poder de gobernar.

En 1996 el Banco de México tomó la decisión de cambiar metodológicamente la forma de medir el Producto Interno Bruto del país, lo que arrojó en su primer año una cantidad de 4.5% y en 1997 se llegó a 7.5%, a lo que algunos analistas financieros presentaron como una apertura de dos Méxicos: el primero que se trataba de maquiladoras y transnacionales, los cuales tenían mejor repunte en la economía nacional, por sus movimientos de exportación y crecimiento gracias al área de libre comercio y algunos tratados internacionales, presentaron una forma de empleo barato para grandes empresas y países que necesitaban mano de obra que sustituyera las labores de un obrero o en el sector agrícola. El segundo, se situó en la realidad y era compuesto por la economía real de desempleo acumulado desde años atrás por el gobierno de Salinas y todavía en crecimiento a raíz de la devaluación de 1994, la inseguridad que se había convertido en una forma fácil de adquirir dinero sin trabajar una jornada laboral de ocho horas o más, el bajo crecimiento del mercado interno no fue favorecido por el gobierno y se manejó de forma inadecuada hasta llegar a una economía informal de estrepitoso crecimiento, lo cual produjo choques de intereses, ya que los ambulantes en las principales ciudades del país representaban votos electorales por algunas concesiones expedidas de forma ilícita.

En el cuadro dos<sup>9</sup> aparecen expuestos entre 1996 y 1997 años de enormes ganancias para la Bolsa Mexicana de Valores, lo cual generó confianza entre los inversionistas nacionales y extranjeros; poco a poco la estabilidad política se volvía a construir a base de esfuerzos sobresalientes, como las elecciones en 1997 para jefe de gobierno de la Ciudad de México, donde Cuauhtemoc Cárdenas resultó vencedor desde un partido de izquierda y de oposición, lentamente los espacios públicos ocupados por el PRI empezaron a ser desalojados por los antiguos políticos y ocupados por otros partidos; este factor se debió a dos situaciones primordiales: primero, la crisis institucional del PRI, con conflictos entre sus agremiados y constantes descubrimientos de corrupción y malos manejos de sus líderes; segunda, a la apertura política que tuvo el presidente Zedillo con los partidos de oposición preparando los mejores momentos democráticos y electorales que México no había registrado en décadas. El gobierno zedillista se representaba principalmente por grupos de presión que defendían distintos intereses y con miras en la sucesión presidencial, por lo que los temas prioritarios de la agenda gubernamental dejaron de atenderse para voltear los ojos hacia las próximas elecciones, que iban a definir el rumbo del país, una nación que necesitaba de un nuevo régimen político y una nueva forma de concebir el gobierno.

El descontento social se reproducía principalmente por las infructuosas acciones de gobiernos locales y gobierno federal por erradicar la inseguridad que en las principales ciudades ya representaba un problema de severa magnitud. Cifras oficiales demuestran en el cuadro 3<sup>10</sup>, que entre 1990 y 1994 los delitos del fuero común aumentaron en 4.5%, contra la vida e integridad corporal de 39 702 en 1990 a 42 892 delitos. En el fuero federal aumentó en 3.9%, contra la salud pública de 10 970 en 1990 a 11 125 delitos en 1994. Lo cierto es que a lo largo de diez años, entre 1990 y el 2000 la percepción social con respecto a la delincuencia fue en aumento; la decepción y falta de acciones para mejorar el clima social hicieron que el descontento hacia el gobierno aumentara. La

---

<sup>9</sup> Revisar Anexo 2

<sup>10</sup> Revisar anexo 3

respuesta institucional con la creación en el 2000 de la Secretaría de Seguridad Pública no borraba la mancha dejada por la inseguridad en el país, durante esos años las principales voces del país no se cansaban de mencionar el “estado caótico” a la que se enfrentaba el México contemporáneo, la situación se tornaba crítica y la respuesta institucional era minúscula.

## 2.2 DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

Para atender las necesidades de una población vía institucional, es necesario indiscutiblemente contar con recursos, los cuales permitirán un margen de acción en la toma de decisiones y líneas de acción encaminadas a atender dichas necesidades. En el caso de México, debido principalmente a los recortes presupuestarios originados por factores deficitarios en balanza de pagos, devaluaciones y baja recaudación fiscal, los recursos destinados a las entidades federativas e indirectamente a las instituciones encargadas de atender las obligaciones de los gobiernos en turno son disminuidos y *por ende* su campo de acción es mermado a sólo gastar el mínimo de su presupuesto a servicios personales.

Los problemas financieros según el Fondo Monetario Internacional<sup>11</sup> que enfrentan los gobiernos de los estados tienen su origen, en parte, en la competencia que les hace el gobierno federal en el campo fiscal, es decir, la recaudación por vía ordinaria del estado se puede originar de cuatro formas básicas: impuestos, productos, derechos y aprovechamientos, de los cuales los estados mantienen su recaudación impositiva según el código fiscal de la localidad, los recursos liberados en el Presupuesto de Egresos de la Federación son a los que puede tener derecho el Estado y de ahí, según su propio congreso, se determinarán los recursos para los municipios; el problema como lo expone el FMI es que la federación decide las asignaciones a los estados que en determinado momento recaudan más que otros, y sin embargo su asignación presupuestaria es totalmente distinta y diferenciada de lo que recauda.

---

<sup>11</sup> “Manual de estadística e ingreso nacional” Fondo Monetario Internacional 1987 pp 234-251

Lo anterior se ve claramente reflejado en lo precario de los presupuestos para el trabajo policial, pues no existen criterios específicos para decidir cuánto, dónde, cómo, en qué y para qué invertirlos. Durante el sexenio de 1988-1994, la inversión en infraestructura policial preventiva sin incluir a la policía judicial por cada mexicano, fue de 1 peso anual, esto representó el 0.008% del Producto

Interno Bruto, es decir, la asignación de recursos durante estos años en seguridad pública no fue suficiente para tener una cobertura amplia de los delitos considerados como graves dentro de la legislación penal de la federación o del fuero federal.

Como se puede apreciar en el cuadro cuatro<sup>12</sup> el porcentaje de inversión en seguridad pública con respecto al PIB es insignificativamente mayor de un año con respecto a otro, esto debido a los factores antes expuestos y que de alguna forma determinaron la continuidad de la delincuencia en el país. A pesar de que en 1996 la Secretaría de Gobernación publicó en el Diario Oficial de la Federación el Programa Nacional de Seguridad Pública, el cual enmarca las líneas de acción y el modelo a seguir para su aplicación, el plan en realidad se ve austero y vacío en el sentido financiero, ya que, con todo y los diagnósticos e identificación de las entidades más peligrosas o con mayor índice delictivo, y una estrategia de acción, lo más importante termina siendo precisamente los recursos asignados a los estados para que éstos a su vez asignen a sus municipios los recursos necesarios para poder echar a andar sus acciones en contra de la delincuencia.

La distribución del ingreso es un problema justamente del federalismo fiscal; sin embargo, el número de programas contra la delincuencia e inversión en infraestructura policial es de los rubros más afectados en la asignación de recursos por el gobierno federal y obviamente los gobiernos locales. Durante la puesta en marcha de la Cruzada Nacional Contra el Crimen y la Delincuencia se dio a conocer que el 95% de los hechos delictivos son del fuero común, es decir, responsabilidad de los gobiernos estatales, toda vez que es a ellos, así como a

---

<sup>12</sup> Revisar Anexo 4

las judicaturas estatales, a quienes corresponde su investigación, procesamiento y castigo.

El gobierno como instrumento ejecutor del Estado, tiene la obligación de procurar seguridad y equidad entre los miembros de la sociedad, para tal efecto debe crear líneas de acción encaminadas a salvaguardar la propiedad privada y las libertades del individuo; la remuneración fiscal que se genera de los contribuyentes

permitirá obtener recursos para llevar a cabo dichos objetivos, es conveniente aclarar que no es incumbencia de los estados y municipios si la federación no genera los recursos económicos suficientes para asignar el presupuesto requerido de dichas entidades, puesto que el sistema federal indica precisamente que la federación aportará a sus estados y municipios los recursos convenidos para llevar a cabo sus actividades de gobierno, en virtud de la cual las entidades federativas están en pleno derecho y obligación de exigir al gobierno federal los recursos suficientes. Recientemente con la creación de la Comisión Nacional de Gobernadores(CONAGO), el ejercicio federal y la democracia participativa se han hecho valer por representación propia.

Los ejes que se enmarcaron como estrategias y acciones en el Programa Nacional de Seguridad Pública<sup>13</sup> fueron las principales vertientes del combate a la inseguridad pública por parte de los estados que indudablemente requieren de un presupuesto para llevarlos a cabo; la profesionalización de los cuerpos policiales, cobertura y capacidad de respuesta, equipamiento, tecnología e infraestructura, instancias de coordinación, por mencionar algunos, son imprescindibles para mitigar la inseguridad prevaleciente en el país. Cada uno de estos programas así como llevan un alto grado de responsabilidad por la aplicación, seguimiento y cumplimiento de sus objetivos, también requieren de un campo de acción con la asignación de recursos debidamente indicados, para evitar insuficiencias o carencias.

---

<sup>13</sup> Diario Oficial 18 de Julio de 1996

La distribución del ingreso debe ser equitativa, aunque la federación es la principal redentora de los ejercicios presupuestales queda claro que el problema de las entidades termina siendo precisamente el presupuesto, y que finalmente sin recursos las políticas públicas actualizadas por bien construidas que estén si el ramo 33 que se refiere a subsidios y transferencias a los estados no es el propicio para marcar una pauta en el ámbito de la seguridad pública difícilmente como hasta ahora se podrá erradicar la corrupción y las bandas organizadas.

### 2.3 LA COORDINACIÓN EN EL SNSP

La reforma a los artículos 21 y 73 fracción XXIII de la carta magna<sup>14</sup>, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, recoge los principios que dan cauce y sustento jurídico a la coordinación en materia de seguridad pública y ordena que una ley fije las bases sobre las cuales deberán actuar las tres órdenes de gobierno, el resultado es la ley que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, estos principios adquieren un valor incalculable, ya que al ser elevados a rango constitucional, traducen los más altos intereses de la nación convertidos en normas reguladoras.

A través de la coordinación entre la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios y con absoluto respeto a su competencia, soberanía y autonomía, se deben establecer las bases para consolidar un Sistema Nacional que satisfaga estándares de calidad en el servicio de la seguridad pública; por tal motivo la coordinación debe entenderse como la armonía en el ejercicio de las facultades que tiene ya asignadas en la materia, así como las acciones en todas las entidades constitucionales de gobierno. Esta idea surge del reconocimiento y respeto de la autonomía de las comunidades políticas, a fin de articular en forma coherente y respetuosa la soberanía de los estados y libertad de los municipios, con las facultades propias del gobierno federal.

---

<sup>14</sup> OP CIT art 21 y 73 constitucionales

La base fundamental de la coordinación es que se obliguen directamente por medio de compromisos para aceptar acciones y medidas o la homologación de funciones y normas, a través de los convenios generales y específicos que celebren las partes integrantes del sistema nacional; de esta manera, se inserta en un nuevo enfoque que integra funcionalmente los diversos ámbitos de competencia e induce la participación social, por tal razón se comprenden como materias de coordinación a los procedimientos para regular la formación, ingreso, permanencia, promoción y retiro de los miembros de las instituciones policiales, los sistemas disciplinarios así como los estímulos y recompensas; la organización, administración, operación judicial y modernización tecnológica; la asignación de recursos para la seguridad pública, incluido el financiamiento conjunto, el suministro, intercambio y sistematización de todo tipo de información sobre seguridad pública.

Desde un marco normativo aparentemente no quedan lagunas jurídicas en cuanto al mandato de las obligaciones institucionales; sin embargo, la coordinación entre ámbitos de gobierno va mas allá que establecer las bases, ya que administrativamente, que es la forma en su primera fase de aplicación de estas normas, no se sigue al pie de la letra, ya que la coordinación la establecen los servidores públicos, administradores y estrategas de alto nivel, los cuales en la mayoría de las ocasiones no mantienen una base de información comprobada de los actos ilícitos más recurrentes. La coordinación va más allá, el trabajo en equipo de las instituciones de seguridad pública implica un resguardo teórico de los principios gubernamentales, en estos casos se trata de fomentar desde asignaciones presupuestarias un vínculo de acción conjunta entre las entidades.

La Ley que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública<sup>15</sup> señala que las bases de coordinación necesariamente deben ser: la definición de las acciones y objetivos de la seguridad pública; los elementos que integrarán el Sistema Nacional; las materias que serán objeto de coordinación; los instrumentos del Sistema que la ley propone; las instancias de

---

<sup>15</sup> Diario Oficial 11 de Diciembre de 1995

coordinación; las fórmulas jurídicas para tomar las decisiones y finalmente, los mecanismos que auspicien la participación de la sociedad. Las atribuciones que arroja esta ley en la integración de los elementos del Sistema Nacional y esa concurrencia de funciones y competencias, sólo pueden reglamentarse con normas de contenido general, es decir, destinadas y aplicables para todos los órganos de gobierno del país como su obligación, aunque de manera expedita y puntual no se anuncien los mecanismos exactos por los cuales acercarse a un dependencia a recibir o prestar información. Aunque la carta magna establezca la coordinación como una atribución para los organismos encargados de seguridad pública, el marco normativo local de estados y municipios no lo contempla.

Las instancias de coordinación se señalan jerárquicamente de la siguiente forma:

- A. Consejo Nacional de Seguridad Pública
- B. Consejos Locales de Coordinación
- C. Consejos Regionales de Coordinación
- D. Consejos Delegacionales o Regionales
- E. Conferencia de Procuración de Justicia
- F. Conferencia de Participación Municipal
- G. Comisiones que lleguen a formarse en la materia

Dentro de estos organismos, las materias de coordinación son:

- ⊗ Procedimientos e instrumentos de formación
- ⊗ Sistemas disciplinarios
- ⊗ Modernización y operación de infraestructura
- ⊗ Financiamiento conjunto
- ⊗ Suministro de información sobre seguridad pública
- ⊗ Acciones policiales conjuntas
- ⊗ Relaciones con la comunidad

En el marco jurídico se reconoce la coordinación como un precepto que pretende conjuntar, en un solo cuerpo normativo de políticas, instrumentos y acciones, a todas las instituciones encargadas de la seguridad en el Estado Mexicano. El conflicto que se origina de esto es que la concepción jurídica e institucional de coordinación es oblicua para desarrollar actividades encaminadas

a terminar con la inseguridad vía instituciones de gobierno. No se puede en ningún momento creer que mantener homogeneidad en los delitos sea una respuesta eficaz, así como cada región, localidad o comunidad es diferente, también lo son el origen del delito, el desarrollo del siniestro y culminación del mismo.

Por último cabe señalar que la integración del Sistema demanda la inserción de diferentes instituciones, organismos afines, expertos y demás entes relacionados con la seguridad pública.

## 2.4 IMPACTO DE LA ACCIÓN GUBERNAMENTAL

Estadísticas dadas por José Sandoval<sup>16</sup> en los Estados Unidos Mexicanos hay 2,412 municipios en sus 31 estados, así como 16 delegaciones políticas en el Distrito Federal, y por la falta de políticas claras y carencia de criterios racionales de planeación en materia de seguridad pública municipal, se ha propiciado que existan 335 municipios que carecen de policías, 749 municipios cuentan con un número oscilante entre 1 y 10 elementos; 77 municipios tiene entre 1,000 y 5,000 policías y 10 municipios poseen una población policial entre 5,000 y 13,000 elementos.

Estas cifras son alarmantes y reflejan de alguna manera la acción gubernamental que se tienen hasta el último recuento de estas cifras, la respuestas gubernamental para estos casos es nula si no es que inexistente, por tal motivo el crimen organizado, las bandas o los delincuentes individuales pueden realizar sus actividades fuera de la ley sin tener una respuesta inmediata por parte de las autoridades. La decepción social aumenta a nivel nacional, no se trata de un municipio, una ciudad o un estado, se trata de todo un conjunto políticamente organizado llamado sociedad que espera una respuesta del Estado al cual le fue encomendada una tarea, que se trata de la salvaguarda de los derechos civiles del ciudadano.

---

<sup>16</sup> OP CIT Pág. 24 pp 18-19

Se revisará el lado electoral, es decir, lo que significa para un partido político en el poder o aquellos partidos que lo desean, el contender por un puesto público de sufragio universal, que implica una plataforma política bien estructurada, realizar acciones técnicamente bien diseñadas en pro de tener una cobertura amplia de las necesidades de la comunidad. En el caso de que la sociedad no obtenga respuesta del gobierno por el cual votó, se encuentra en una encrucijada, en la cual el castigo más dañino para un partido o un candidato es precisamente no elegirlo como un prospecto político para un puesto en la administración pública.

Queda claro que el impacto gubernamental debe ser en su mayoría una respuesta, hasta el momento de esta investigación tanto el funcionamiento federal como el estatal queda totalmente desarticulado, con la constante de que la seguridad al interior del país no queda satisfecha, ya que la incidencia delictiva para el periodo 1980-1994<sup>17</sup>, presentó un crecimiento en el fuero común del 102% y del fuero federal en 286%, si se pondera a través de números de sentenciados las diez entidades que se significan en delitos del fuero común, tanto en datos de procesados como sentenciados son: Distrito Federal, Estado de México, Jalisco, Tamaulipas, Veracruz, Sonora, Chihuahua, Tabasco, Guanajuato y San Luis Potosí. En el lapso de 1990-1994, la incidencia delictiva denunciada en el Distrito Federal creció en un 21.11% en tanto el desempleo aumentó un 28.32%.

El impacto de la acción gubernamental con respecto al combate a la inseguridad pública también tiene otras variantes; el gobierno en pleno uso de sus facultades como autoridad, tiene la obligación de propiciar a sus gobernados las mejores condiciones de movilidad social, así como oportunidades de crecimiento; en el cuadro 5<sup>18</sup> se pueden notar de manera representativa, el alto índice de desempleo y el aumento de robos en la Ciudad de México de manera análoga. Con esto se demuestra que la acción gubernamental en el ámbito de erradicar la inseguridad tiene algunos vacíos, y que en las premisas que se necesita impactar

---

<sup>17</sup> OP CIT Pág. 24 p 39

<sup>18</sup> Revisar Anexo 5

para no promover este problema, como el empleo, salarios etc., tampoco se está llevando a cabo.

La sociedad mexicana está decepcionada con el trabajo institucional realizado por parte del gobierno federal y los gobiernos locales; se considera paradójico que la legislación en cuanto a delitos graves o bien del fuero federal, algunos no se consideran graves, e incluso alcanzan libertad bajo fianza, la reforma al sistema jurídico federal es imprescindible y con la mayor prontitud posible, ya que la reforma a las actividades conjuntas y de Estado no son suficientes para lograr resultados satisfactorios en el presente.

## 2.5 COMUNICACIÓN INTERINSTITUCIONAL

Lejos de lo que se plantea en la ley que establece las bases de coordinación para el Sistema Nacional, se encuentra la comunicación e interrelación que deben prestar instituciones de esta naturaleza para el bien común, debe ser una premisa implícita en los reglamentos internos y manuales de organización para la cooperación con otras instituciones. Lo que se busca especialmente es resaltar esta parte normativa que no está incluida en ninguno de sus argumentos de acción jurídica o administrativa; de hecho la comunicación que existe en el sistema es para manejar adendos y reprogramaciones en la dirección general especializada en establecer contacto permanente con las instituciones encargadas de diseñar estrategias en pro de la lucha contra la delincuencia.

La situación que impera dentro del organismo desconcentrado en cuanto a recuento de información con otras dependencias es precisamente para corroborar aspectos de índole presupuestario y ejercicio del mismo. La comunicación interinstitucional que debe emanar de un organismo con la naturaleza de la coordinación es casi nula por parte de los funcionarios de nivel medio y alto. Se considera en esta investigación que el principal obstáculo observado en el Sistema es precisamente la falta de comunicación interinstitucional, la cual debe ser una premisa administrativa por parte del área en turno dentro del organismo. La realidad dista mucho de lo que el marco jurídico puede englobar, propiciar una

cooperación e intercambio de información que proporcione datos invaluable tanto para estados como para la federación es de lo más rescatable para realizar acciones que realmente convengan a las instituciones encargadas de un fin común: la seguridad pública.

La comunicación que se debe generar entre los Consejos, Secretarías y Procuradurías con base en lo que menciona Oscar Andrés de Masi<sup>19</sup> es "...de total acuerdo y firme confianza en lo dispuesto por las entidades..." que deben estar previamente establecidas por una ley federal, además de la CPEUM; sin embargo,

los mecanismos de cooperación no son claros para lograr las facultades remitidas a estos organismos por parte del marco legal, los detalles de comunicación sólo son tratados con envío de oficios, memorandum o en su defecto circulares.

Aunque en la ley se plantea de manera adecuada a las necesidades institucionales, tiene algunas lagunas de carácter procedimental en las cuales los servidores públicos de alto rango no llevan a cabo acciones de cooperación y coordinación, lo que se refleja en papeles oficiales sin sustento ni compromiso. Para trazar planes de colaboración y estrategias, se necesita del conocimiento y personalidad de los servidores públicos encargados de tomar decisiones o que son responsables del desarrollo de objetivos del trabajo en la seguridad pública.

La sustitución de atribuciones que se distinguen en la Dirección General de Coordinación con Instancias puede llegar a afectar el trabajo y los objetivos mismos del Sistema, el desconocimiento de los coordinadores regionales para con sus entidades es una clara muestra de que la comunicación entre dependencias y el sistema, así como entre las mismas dependencias es nula, incluso la duplicación de actividades que se muestran con la dirección adjunta, se reconocen con las reprogramaciones anteriormente revisados por las autoridades de la dirección.

---

<sup>19</sup> DE MASI Oscar Andrés, "Comunicación gubernamental" Argentina, Ed. Paidós 2001

La finalidad del Sistema es mantener las condiciones institucionales propicias para resguardar la cooperación, comunicación y coordinación de las entidades encargadas de mantener la seguridad pública, al momento de no cumplir estas disposiciones o mantenerlas de manera fortuita, el objetivo de un Sistema de Información se puede perder, junto con todo lo dispuesto por la ley; por tal motivo es determinante el resguardo de las actividades encaminadas a la comunicación institucional e interinstitucional.

### 3.1 EL SERVIDOR PÚBLICO COMO INSTRUMENTO INCONSCIENTE

Las consecuencias que se originan de un mal gobierno e ineficacia en la implementación de planes y programas respecto al tema de la seguridad pública se pueden vislumbrar en diferentes escenarios o factores, de los cuales la gran mayoría están concentrados en las instituciones públicas, concretamente en los procedimientos con los que se vale para aterrizar sus objetivos; es preciso señalar que se pueden encontrar diferentes causas o razones por las cuales la acción gubernamental no se ve reflejada en las principales ciudades y estados del país, esto se debe primordialmente a que existe una cierta heterogeneidad tanto en la acción de los gobiernos por erradicar los actos de delincuencia como razones delictivas en las cuales los infractores tienen distintas causas por las que infringen la ley o bien, factores económicos y sociales de los estados y comunidades, que generalmente no se toman en cuenta y son considerados por algunos analistas de forma aleatoria e incipiente.

Aquí se expondrán algunos de los elementos que se estiman importantes y determinantes en los obstáculos que enfrenta el orden público para ejercer el bien común y la paz social, se estima que la batalla institucional a la inseguridad es incompleta, existen resquicios en la ejecución de normas, planes y programas que se crean dentro del gobierno federal, estatal y municipal, los cuales provocan secuelas y obstaculizan su trabajo de mitigar la inseguridad. El orden de los factores lleva una coherencia lógica, desarrollada de forma sustancial y amplia hasta llegar en algunos de ellos en prospectiva, la elección de cada uno y el lugar que ocupa en orden ascendente, se debe a un análisis de las consecuencias esperadas si las circunstancias del entorno continúan, además de explicar cada factor que está unido invariablemente con el predecesor y sucesor del mismo, inclusive un elemento de análisis como el servidor público puede influir de manera considerable en la desarticulación del Estado.

Peter F. Drucker<sup>1</sup> menciona que en una organización ya sea pública o privada se encuentran obligatoriamente cuatro recursos indispensables para su funcionamiento, uno de estos son los recursos humanos, es decir, los trabajadores que se desenvuelven en la organización cualquiera que sea el puesto que desempeña y que le dan vida a una institución. Los recursos humanos juegan un papel imprescindible para el logro de metas y objetivos trazados, en el sector público la importancia que adquieren los funcionarios y servidores públicos adquiere un matiz de brillo personal, aunque la mayoría de ellos no se den cuenta.

A pesar de los esfuerzos del Sistema Nacional por promover la revaloración y dignificación de las instancias administrativas y policiales, para que éstas formen su personal bajo los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, la realidad del empeño es totalmente opuesta. Los esfuerzos más significativos que se pueden notar por parte del gobierno para llevar a cabo los cometidos incluidos en la constitución de legalidad y honradez, se pueden revisar en los principales programas de la Secretaría de la Función Pública, antes SECODAM, y los de profesionalismo y eficiencia en el apenas estrenado Servicio Profesional de Carrera instaurado por el gobierno federal durante el año 2003 en algunas dependencias.

El organismo desconcentrado de la Secretaría de Seguridad Pública y encargado de crear, mantener y evaluar todos los objetivos trazados por el Sistema y Consejo Nacional es el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública además del desempeño de los servidores públicos encargados de una tarea difícil encomendada por el Estado, ya que debe vigilar y guardar la exacta observancia en la preservación y conservación de instituciones con un personal que tenga interés en el servicio público y vocación de servir, contribuir y brindar protección a los miembros de la comunidad. La tarea por sí sola es difícil, aunado a que gran parte de los servidores públicos desde un policía hasta un juez de distrito, en realidad consideran el servicio como una actividad con sueldo y prestaciones.

---

<sup>1</sup> DRUCKER F. Peter, "La gerencia efectiva"; México, Ed. Hermes 5ª edición 1998 pp 39-69

Se cuenta con un policía, secretaria, juez, director general, perito, procurador, profesional de servicios especializados, agente federal etc. que no distinguen el objetivo que engloba en sí su trabajo, son trabajadores del Estado que no conservan la consciencia de los fines del gobierno, lo que lleva a una incipiente actividad laboral que como resultado lleva a un frágil servicio público. La reprobación a la que son sujetos por parte de la sociedad, se refleja en tres lustros de antigüedad que tiene el crecimiento de la delincuencia en México y sus principales ciudades<sup>2</sup>, se supone que los mecanismos trazados por el gobierno no han tenido impacto dado que es difícil trascender en los índices delictivos en tan poco tiempo y conocidas las circunstancias económicas de hace diez años con la crisis de 1994; empero lo que nunca se debió perder, si es que se tuvo, es la consciencia de los servidores públicos para reconocerse a sí mismos como instrumento del Estado para llevar a cabo acciones en respuesta de lo que busca la sociedad; sin embargo, con el transcurso de los años este problema ya es una constante en el tema de la seguridad pública.

Las facetas que se pueden encontrar de la escasa conciencia del servidor público en materia de seguridad pública es corrupción, incapacidad ejecutiva y administrativa, desinterés y decepción. La corrupción como primer eslabón es lo más concurrente en el sector público desde hace varios años, es resultado de la poca intervención gubernamental en el sector laboral en materia de sueldos, prestaciones y en especial el aumento de sindicatos; la corrupción es definida por el manual de supervisión de auditoría del servidor público<sup>3</sup> como: “ Aquel acto en el que incurre un servidor en perjuicio del patrimonio de terceras personas”, en este caso la sociedad. La incapacidad de ejecución y administración se debe primordialmente a la poca legibilidad de los mandos medios y superiores que tienen para conformar las líneas de acción estipuladas y enmarcadas por la CPEUM, Programa Nacional de Seguridad Pública, así como sus estrategias y acciones; los resultados de ejecución normalmente se reflejan en resultados, según su impacto de corto o mediano plazo.

---

<sup>2</sup> Revisar anexo 6

<sup>3</sup> Subsecretaría de Normatividad y Seguimiento de la Gestión Pública. SECODAM. Ciclo básico de Control y auditoría.

La incapacidad administrativa es otro elemento al que se procura mayor interés para efectos de este documento, por tal motivo, se prescinde de él para retomarlo más adelante. El desinterés y la decepción que enfrenta un servidor es clara consecuencia de los acontecimientos de su entorno laboral y en el accionar de sus funciones, el bajo sueldo, pocas prestaciones, escasos ascensos y promociones, confluyen en un pesimismo arraigado que difícilmente un subcomandante, subdirector general o supervisor pueden erradicar de sus subordinados, si el servidor público es poco o nada consciente de sus capacidades, casi desde su selección y contratación, de hecho es el claro resultado de una administración pública poco convencida y comprometida con su trabajo, falta de resultados y poca confiabilidad de la sociedad en general con estos burócratas con una imagen de obstáculo y no de respuesta. Se considera al servidor público como la célula de las instituciones gubernamentales y por tal motivo tiene una importancia significativa, pero al no tener un convencimiento de su capacidad, posiblemente no alcance los objetivos de manera completa por más que éstos se encuentren bien planificados.

Una de las consecuencias que afectan de manera importante el desenvolvimiento de los gobiernos, es la falta de credibilidad en los servidores públicos, pero cuando ésta se encuentra inmersa en los sistemas de seguridad pública, genera un ambiente de hostilidad y caos en la armonía social, como se evidencia en los escenarios de linchamiento en comunidades pequeñas que carecen de autoridad o credibilidad suficiente para mantener el orden público. Queda claro que el combate a la inseguridad pública se debe principalmente al trabajo eficiente de los integrantes del sector público encargados de salvaguardar la libertad y el bien común de la sociedad, los recursos humanos con que cuenta la administración pública resultan imprescindibles para el desarrollo de los programas y cumplimiento de los objetivos planteados, por lo que aunque sea vulnerada la propiedad o los derechos humanos, el desempeño de los funcionarios debe ser de forma expedita y eficaz.

### 3.2 INEFICACIA ADMINISTRATIVA

De manera gradual se encuentra el fracaso administrativo en las instituciones encargadas de revisar, promover y evaluar los planes y programas creados para erradicar la inseguridad; como consecuencia del desconocimiento en el derecho administrativo, duplicación de actividades y retraso en la publicación y confrontación de información prioritaria, un problema existente en la administración pública en general. El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública tiene la atribución, según lo dicta la Ley General que establece las bases de coordinación del sistema<sup>4</sup>, de ejercer la dirección administrativa sobre la estructura de apoyo que se determine; sin embargo, al reconocerse al servidor público como un obstáculo para conformar la gestión pública en el rubro de la seguridad, automáticamente la actividad administrativa se ve diferenciada y obstruida por una serie de acontecimientos por fuera de las instituciones y de carácter normativo.

Una realidad que está contenida en el Secretariado es que sus obligaciones administrativas son muchas y muy variadas, situación contradictoria al número de Direcciones Generales encargadas de las tareas administrativas, de organización y de procedimientos, lo que deja ver cierto rezago en el momento de establecer y promover la realización de acciones conjuntas, sistematizar información, crear oportunamente los consensos de presupuesto, telecomunicación y coordinación. El establecimiento de las obligaciones de los funcionarios no es claro y el oportunismo de actividades fuera de sus atribuciones, por lo menos en algunos de ellos, es una clara muestra de la situación del sistema; sin mencionar que hay puestos clave de función pública que no deben estar vacantes como los de Coordinador Regional y sin embargo lo están, lo que arroja una cifra hasta el momento de escribir este trabajo de cinco Coordinadores para 31 Estados de la República.

La administración de información en el sistema es de vital importancia para ejercer las atribuciones que le fueron otorgadas constitucionalmente, así como

---

<sup>4</sup> OP CIT Pág. 32

también la administración del equipamiento para los cuerpos de seguridad de los diferentes estados que así lo requirieran y la administración de los adendos que son los acuerdos presupuestarios que tienen los estados para con la federación en el rubro de la seguridad pública; en realidad la función que tiene a cargo el Secretariado, se vuelve más administrativa que sustantiva.

La consecuencia que se origina del escaso y tardío trabajo administrativo en el Secretariado es la creciente desilusión social e incapacidad de generar convenios y acuerdos en pro de la seguridad pública. El nacimiento en 1996 del Sistema Nacional pretendía un organismo encargado de llenar esos vacíos institucionales que hasta entonces se conservaban y crecían a raíz de sucesos externos de índole económica y social; sin embargo, al cabo de siete años de su creación, la administración desarrollada en realidad se ha convertido en un simple trabajo burocrático sin expectativas de englobar aún más el cerco institucional contra la delincuencia y proporcionar datos suficientes para proponer acciones de prevención, mejora y coerción en los ámbitos de acción del Estado mexicano.

Los recursos utilizados por el Secretariado son distintos y muy variados, por lo que se deben emplear técnicas y mecanismos adecuados; ni la norma jurídica ni los manuales administrativos alcanzan la pauta para generar una simplificación administrativa requerida por los gobiernos locales y el federal, el fracaso administrativo del que se desprende este bloque queda en consideración de los servidores públicos y el trabajo de los mandos superiores encargados de pugnar por un mejor crecimiento y formular sugerencias a las autoridades que coordina. Los recortes presupuestarios y por lo tanto de la plantilla de personal que puede desempeñar actividades específicas, es un obstáculo que mantiene las acciones truncadas o mantenidas por unos momentos por otras que son prioritarias.

Con la ineficacia administrativa no se puede dar cauce real a los verdaderos objetivos del Secretariado, éstos se centran en coordinar, sistematizar información, elaboración de propuestas, aprobaciones de lineamientos y acciones, formular sugerencias y realizar estudios especializados, tales objetivos

tienen una característica en particular, se trata de mantener una institución con verdaderos

alcances administrativos cuya prioridad es el trabajo a nivel nacional manteniendo una línea de supervisor general, función que se ve obstruida por agentes externos y principalmente internos.

Dicha obstrucción administrativa es evidente; sin embargo, cuando ocurre a nivel federal se acentúa más su incapacidad de acción, todavía es más incisivo si sucede en instituciones donde su esencia es precisamente la administración de los recursos asignados a las entidades, la determinación con la que se manejan a nivel federal los bienes y servicios debieran conceder cierto margen de error en el momento de calcular sus actividades, incluso las dependencias encargadas de lograr dicho trabajo mantienen una línea de coordinación, aunque en sectores como la seguridad pública no se ven beneficiados con estos precedentes.

El ambiente administrativo en instituciones como el Secretariado, influye en demasía con las acciones que puede emplear el gobierno federal y por ende el estatal, ya que los dos en coordinación con el tercer orden de gobierno que es el municipal, trabajan para consolidar esfuerzos y estrategias que permitan disminuir la corrupción, malas prácticas y vicios que ocurren en organismos encargados de la seguridad pública del país, tiene que ser primordial un ajuste en sus procedimientos y normas para realizar el desempeño que pretende la sociedad en el corto plazo, ya que el malestar de la delincuencia no tiene descanso y aumenta día con día según cifras oficiales.

El diagnóstico de referencia indica que la seguridad pública refleja deficiencias cualitativas y cuantitativas en las instituciones, lo que significa que al momento de desempeñar ciertos planes de acción y mejora de infraestructura, junto con cursos de capacitación a cuerpos policiacos, la calidad y la eficiencia que deben mostrar no es representativa, lo que arroja números degradantes y vergonzosos al momento de ofrecer resultados, además de un atraso tecnológico derivado de recortes presupuestarios, mantenimiento de las unidades de trabajo, y procedimientos administrativos obsoletos.

### 3.3 AUMENTO DE LA INSEGURIDAD

Los comentarios más concurrentes entre los habitantes de las ciudades más importantes del país y principalmente la Ciudad de México son precisamente sobre el aumento de la delincuencia y del peligro que acontece día con día al momento de salir de sus casas habitación, en los últimos años es una realidad que incluso dentro de las propiedades, inmuebles, departamentos y vecindades existe un ambiente de tensión por el acoso constante de asaltos y secuestros a las personas que ahí habitan. Los indicadores de la delincuencia desafortunadamente no se centran en una variante, existen varios tipos de delitos de los cuales la mayoría son aplicables en los acontecimientos diarios en ciudades y sus zonas conurbadas.

El combate a la inseguridad es uno de los reclamos más incisivos por la sociedad civil y organismos en favor de los derechos humanos, debido a la falta de compromiso de las instituciones federales y locales por erradicarla. Aunque la sociedad y los grupos vulnerables son las principales víctimas de la inseguridad, también hay inversionistas, consorcios y grupos financieros que económicamente son lo suficientemente fuertes para consolidarse como un grupo de presión hacia el gobierno local y federal, estos grupos de presión en realidad son los más afectados por las condiciones del país, en el anexo siete<sup>5</sup> se puede revisar de manera global lo que significaban antes del error de diciembre, los asaltos a bancos a nivel nacional y para 1999 aumentaron significativamente, situación que se multiplicaría en los años subsecuentes. Tales grupos ejercen presión al igual que la sociedad en su conjunto para que el ejecutivo federal realice lo pertinente en un tema que afecta la vida nacional del país e interviene en su vida exterior.

La lógica deductiva que se puede emplear en la mente delictiva es, que si se incide en actos criminales y se reincide gozan de impunidad, pues como no hay respuesta coercitiva por parte de las autoridades sobre el infractor,

---

<sup>5</sup> Revisar anexo siete

obviamente se seguirán cometiendo más delitos, con mayor frecuencia, más violencia, maltrato y buscando siempre la utilidad con el menor esfuerzo; por tal motivo, aunque las

autoridades reaccionen de manera enérgica, es necesario reformar algunas leyes penales, ya que éstas llegan a ser un tanto flexibles y pacientes respecto a otorgar penas más severas a los delincuentes, es decir, se necesita de un cambio radical que proporcione un ambiente de menor impunidad y mayor oportunidad a las generaciones posteriores.

Dentro de los elementos que hasta ahora se han analizado como secuelas institucionales y de gobierno, el aumento de la delincuencia bien podría ser de los que más peso político e institucional podrán tener, y por lo tanto exponerlo hasta el último lugar de este capítulo; sin embargo, por el momento se cree que el aumento de la inseguridad no se debe nada más a factores económicos y algún otro indicador que incida en la delincuencia, sino a simples acciones de gobierno que contribuyan a mitigar y erradicar este problema en general. Existen otros elementos con verdadero peso y que afectan a otros sectores del país, éstos se presentarán en orden gradual a continuación.

El incremento de la inseguridad se puede vislumbrar en los diferentes estratos sociales consolidados en México, además de ser fácilmente identificados por zonas rurales y zonas urbanas, independientemente de los tres órdenes de gobierno: municipal, estatal y federal. El primer estrato social que es clase alta y media alta, vive en su mayoría en ciudades, las cuales muestran asaltos individuales en zonas poco concurridas por los habitantes de las colonias y son víctimas por parte de bandas organizadas de delincuentes que dirigen actos ilícitos, como delitos contra la salud, secuestros y otros con robos a casa habitación. El segundo también es claro, ya que la clase baja y media baja disminuye en el número de pobladores en comunidades y municipios con respecto a las grandes ciudades, lo que impera en estos casos son las bandas de narcotraficantes, productores y proveedores de droga y bandas organizadas en general, los delitos individuales casi no son problema para las autoridades de los ayuntamientos y pequeñas comunidades.

Es conveniente señalar un escenario prospectivo de este elemento, ya que permitirá conocer los límites del peligro de mantener los índices delictivos en un futuro cercano. Teniendo en cuenta que el trabajo gubernamental es todavía menor del que se está haciendo ahora, es probable que la delincuencia no aumente en mayor grado, ya que el patrón que siguen los grupos de poder es mantener un territorio como se ha dado ahora en Ciudad Juárez y las ciudades fronterizas del país, donde los cárteles de droga mantienen una pelea constante por el tráfico de estupefacientes, por tal motivo el aumento de la delincuencia bien podría ser en un futuro, una guerra de bandas y grupos que tratan de mantener una hegemonía.

La inseguridad personal difícilmente se puede seguir gestando, ya que el trabajo delictivo de un sólo individuo, requerirá más esfuerzo porque los ciudadanos no estarán dispuestos a ser despojados de sus pertenencias. En la idea de Mancur Olson<sup>6</sup> sobre los grupos de poder, se podría respaldar esta prospectiva, ya que los grupos son más fuertes que el trabajo de un solo individuo, y los grupos pequeños se mueven más rápido que los grupos grandes, en este tenor, para la delincuencia es mucho más factible organizarse como grupo, que como un solo individuo, mantener un territorio es primordial y lo más próspero para estos grupos, ya que una zona territorial que les permita cometer los actos delictivos les brindará también autoridad y cierto temor infundido tanto a las autoridades como a los miembros de la comunidad que vivan en zonas aledañas.

Para las instituciones gubernamentales encargadas de erradicar la inseguridad y para los residentes de las ciudades y comunidades, les resulta más fácil disminuir poco a poco la delincuencia en estos momentos con planes y acciones estratégicas, que combatir la delincuencia cuando ésta sea dirigida por grupos organizados y bandas a las que será más difícil erradicar y disolver con instrumentos de acción más deficientes y corruptos. El aumento de la inseguridad no se ha gestado de manera repentina, ya que existe un orden progresivo, al que

---

<sup>6</sup> OP CIT Pág. 10 pp 43-69

difícilmente se puede omitir, aunque en un escenario prospectivo el orden queda rebasado por los actos y el estado de derecho obsoleto.

### 3.4 DECEPCIÓN SOCIAL

La decepción social hacia el gobierno y sus instituciones puede derivarse de varios actos, los cuales no precisamente acusan directamente a la inseguridad como una prerrogativa inherente a los fracasos del gobierno respecto a los servicios que proporciona a la sociedad. También la decepción puede originarse en grupos de interés, grupos de presión, partidos de oposición u organismos internacionales que se mantienen con hegemonía hacia las negociaciones y acciones de los programas gubernamentales. La desilusión que se puede originar en cualquiera de los niveles sociales, primordialmente termina con la oposición directa e incisiva hacia un gobierno, la falta de credibilidad en las instituciones junto con sus colaboradores merman incluso el trabajo realizado por los ejecutivos federal y estatales, ya que la continuidad del trabajo realizado es obstaculizado por los mismos ciudadanos a los que se pretende incidir para bien, es quizá el peor legado que puede ostentar un gobierno para realizar sus actividades de bien común que le fueron encomendadas por mandato constitucional.

El malestar que se puede vertir sobre un organismo desconcentrado como el Secretariado o bien el Sistema Nacional no puede ser mayor, ya que el conocimiento que pudiera tener un ciudadano común con respecto a las instituciones de gobierno encargadas de este tipo de actividades es casi imperceptible; sin embargo, la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) de ámbito federal, sí es la afectada directa por las actividades erróneas de sus organismos desconcentrados y demás instituciones regidas por la SSP, que es de forma mediática la más reconocida por la sociedad, además de la Procuraduría General de la República, como encargadas de realizar actividades encaminadas a disminuir la inseguridad pública. A nivel estatal un organismo como el Secretariado es de imprescindible importancia para sus metas, en realidad las afectadas no son las Secretarías locales, sino el ejecutivo local, quien realiza las

acciones que le fueron encomendadas legislativa y socialmente, lo que permite un análisis extra por parte de la sociedad, partidos de oposición y otros organismos hacia el jefe del ejecutivo local.

Se pueden señalar diferentes fases en las cuales el poder ejecutivo es el principal afectado por el trabajo que dirige, el primero es el castigo político, el segundo el debilitamiento de la legitimidad y legalidad del gobierno y sus instituciones y el tercero que implica la memoria en la cual todos los bloques sociales mantienen un recuerdo de ineficacia y fracaso. Estas consecuencias derivadas de la decepción son una realidad que se repite con hechos hasta el momento, más aún con temas como la inseguridad, afecta directamente los intereses de los particulares, así como su crecimiento y capacidades de adquirir una movilidad social deseada.

En el libro de Manuel Villa<sup>7</sup> se menciona la irritación social que se mantenía conforme a la crisis de diciembre de 1994, esto motivó todo un conglomerado de rechazos y reclamos, que aunados a los desacuerdos anteriores de los gobiernos, propinó una especie de movilidad social la cual pretendía las mejores condiciones pese al fracaso del gobierno por procurar un entorno más cómodo para todos los ciudadanos. Este malestar general en una democracia real se traduce en castigo al sufragio universal, es decir, al momento de que el ciudadano es consciente de la situación que prevalece con respecto algunos de los mínimos de bienestar y estos no se encuentran bien, emite un voto mediante el cual castiga al partido político en el poder para desplazarlo por uno que llene sus expectativas de desarrollo sostenido.

En el segundo caso, se refiere al debilitamiento de la legitimidad y legalidad del gobierno que se genera de una desilusión masiva de los ciudadanos, la legitimidad es en el sentido de reconocer por parte de los ciudadanos, grupos y organismos no gubernamentales, al régimen en curso, junto con sus instituciones, obligaciones y atribuciones como un todo en busca del objetivo que es el bien

---

<sup>7</sup> VILLA Manuel, "Los años furiosos", México, Ed Porrúa 1996, pp 8-23

común. La legalidad es el instrumento con el que cuenta el gobierno para realizar sus actividades que sólo él puede realizar en un Estado Nación, la legalidad de sus actos depende en forma directa de sus acciones de justicia y equidad con que aterriza en sus objetivos.

El tercero es la memoria contenida en los ciudadanos, la cual está supeditada por las acciones reales reflejadas en el crecimiento, seguridad y ahorro de los ciudadanos en particular, si por lo contrario, el ciudadano común independiente del estrato social, percibe anomalías hacia su seguridad y economía familiar, se retrae ese entorno paradisíaco y se vuelve inhóspito, la memoria trae consigo los verdaderos autores de dicho desastre y esto por consecuencia no se logra borrar en dos o tres generaciones, afectando partidos políticos, políticos en general, grupos alternos e incluso instituciones, manteniendo a los anteriores con una imagen de corrupción y fracaso.

Se pretende demostrar en este apartado que la decepción social puede desencadenar diferentes actos en los gobernados, a los gobiernos y por supuesto a los que están detrás de éstos, la desilusión que se puede generar en parte de los ciudadanos es un elemento al cual no se debe dejar de lado; para instituciones como el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que dentro de sus funciones tiene la de colaborar con instituciones en los estados de la República, es de vital importancia conocer cuáles son las decepciones, malestares y quejas que tiene cada comunidad, con sus instituciones encargadas de la seguridad pública local de los ciudadanos.

Es concebible que la decepción ocurrida por los grupos y la sociedad, en realidad puede transformarse de manera gradual por las mismas instituciones comprometidas con los programas y planes establecidos, por los gobiernos federales y locales, ya que con buenos resultados desde la denuncia de un ilícito hasta el castigo a los infractores dentro de las instituciones públicas, y que se puedan plasmar dentro de los individuos en el mediano plazo, la desilusión ya no sería un factor determinante en el trabajo de la seguridad de los gobiernos locales, no se encontrarían predispuestos desde el enfoque ciudadano, a un

impacto limitado o al fracaso rotundo en el momento de incidir sobre las necesidades de la sociedad.

### 3.5 CRISIS INSTITUCIONAL

Crisis institucional es cuando se reconoce el verdadero conflicto emanado de una serie de consecuencias del trabajo administrativo deficiente, de manera gradual se ha demostrado con los casos anteriores lo que se puede producir sin un marco de trabajo conjunto y concreto, las crisis institucionales son de manera figurada “el paro cardiaco” de los gobiernos locales estatales y el federal, debido a circunstancias que incluso el mismo gobierno causó en su accionar, pues sus dependencias son creadas a partir de una necesidad imperante en los sectores del país, o en su defecto como una respuesta a los conflictos que mantienen una hegemonía en la agenda de gobierno. Su objetivo es brindar ayuda al ejecutivo federal y local a realizar su tarea partiendo de una base jurídica y administrativa, pero cuando su objetivo y misión son rebasados o simplemente no llevados a cabo, entonces se abre una brecha donde la descomposición torna un efecto dominó y las instituciones se involucran en el fracaso.

Se pretende demostrar que el trabajo de la Secretaría de Seguridad Pública es inconstante, a pesar de logros significativos en el desmantelamiento de bandas de narcotraficantes, aseguramiento de infraestructura ilícita, arresto de los principales cabecillas de grupos dedicados al robo específico de inmuebles, entre otros, no es suficiente para impactar en los índices de delincuencia general, como ocurre en esta Secretaría y sus organismos desconcentrados, su trabajo acarrea un rezago que se visualiza desde su creación en 2000 y el Sistema Nacional en 1996, lo cual no refleja un verdadero trabajo de prevención, aseguramiento y coerción a los delincuentes con actos violatorios del fuero común y del fuero federal. Las conclusiones de la ciudadanía en general no se han constituido debido a un déficit de resultados y objetivos palpables en el favorecimiento de cada individuo, familia y propiedad; es inquietante la forma en que los habitantes

de las ciudades se expresan reprochando la ineptitud del gobierno federal y los gobiernos locales desde hace dos lustros, resulta imperante conformar a mediano plazo estrategias y adoptar nuevos modelos con los que se ofrezcan respuestas y soluciones.

Además de ser una institución encargada de la seguridad hacia dentro del país, también es una institución que debe promover la transparencia y exigencias ante la corrupción, este es un problema que hasta el momento no se le ha dado realce y desde luego afecta a otras dependencias en su trabajo que puede ser bueno y se ve mermado por circunstancias que inciden de manera indirecta en sus objetivos; un ejemplo de estas instituciones puede ser la Secretaría de la Función Pública, Secretaría de Economía, Secretaría del Trabajo y Secretaría de Gobernación por mencionar algunas que se encuentran ligadas al desempeño de la SSP; pues el trabajo de una dependencia afecta el de otra, pero es preciso mencionar que incluso el desempeño de una dirección general afecta el total de resultados que puede esperar otra dirección general o Secretaría en particular, esto a su vez promueve asperezas entre las áreas de trabajo creando incertidumbre, recelo y diferencias al momento de realizar acuerdos de coordinación o simple flujo de información para realizar algún objetivo en específico.

Las crisis institucionales además de promover un ambiente de insatisfacción por parte de la sociedad, también crean un ambiente de inseguridad laboral, donde los servidores públicos desconfían de sus colegas por considerarlos ineptos para el desempeño de sus funciones dentro de las dependencias, lo cual es un signo grave que difícilmente se puede desvirtuar. El cambio hacia esta renuencia puede generar especulaciones, las más conocidas acontecen cuando ocurre un cambio de jefe y colaboradores radicalmente, o simplemente un voto silencioso de no cooperación en el cumplimiento del trabajo administrativo, esto sin duda desencadena fricciones que a la postre afectan de manera directa el comportamiento del área, luego de la Dirección General y termina su recorrido en una Secretaría. Otro signo del mal desempeño de las

instituciones reside en los constantes movimientos de grupos de trabajo, es decir, por cada ejercicio terminado, mandato, destitución o simplemente amistad, los grupos conformados en su mayoría por funcionarios públicos de alto nivel se reubican, no terminan un trabajo administrativo específico cuando en determinado momento inician otro, de diferente contenido y a veces totalmente distinto al que tenían.

En el caso del Secretariado no se puede mencionar siquiera el nombre de crisis institucional, pero existen ciertos elementos indicativos de que es mejor revalorizar lo que se hace y lo que se tiene planeado hacer; ya que no está exento del incumplimiento de expectativas y por lo tanto de empezar a crear rencillas con instituciones federales, sin descartar que debe mantener contacto obligatorio con las dependencias locales así como con los Consejos de Seguridad, pues su principal misión es la coordinación, y es un punto vulnerable, esto significa que los funcionarios y coordinadores regionales tienen el deber de consolidar el ejercicio de la cooperación aunque existan desacuerdos de trabajo, diferencias de acuerdos por presupuesto etc., el Secretariado puede continuar con el desempeño hasta ahora realizado, pero consintiendo u omitiendo circunstancias adversas que pueden desencadenar una crisis de obstrucción de actividades. Aunque bien puede aclarar su panorama, sus capacidades cualitativas y cuantitativas para replantear sus objetivos y proponer una nueva visión que le permita englobar las capacidades que puede realizar.

La ley es clara al exponer las razones por las que se crea un organismo a cargo de la coordinación en seguridad pública, por tal motivo es inadmisibles una situación de inoperatividad, ya que el resultado será catastrófico no nada más a nivel federal, también a nivel local y municipal, lo que llevaría a un escenario insostenible para la administración pública en general. La credibilidad no proviene de la sociedad directamente, reside en las instituciones estatales y municipales a las que coordina y propone un campo de estrecho vínculo para sus tareas encomendadas constitucionalmente, lo que determina un grado de mayor responsabilidad hacia él, ya que el peso de la confianza social lo mantienen las dependencias y éstas a su vez lo otorgan al Secretariado. La confianza y el buen

trabajo colectivo administrativo lo debe mostrar en todo momento, ya que el descuido puede desencadenar situaciones adversas hacia las dependencias estatales y municipales y en mayor grado hacia el ámbito federal, circunstancia que se trata de minimizar en todo momento.

### 3.6 CRISIS JURÍDICA

Enrique Pérez de León<sup>8</sup> menciona que la norma jurídica tiene ciertas características inherentes a su formación y forma, las cuales se reconocen como inflexibles al momento de interpretarlas, no reconocen estratos sociales ni niveles de poder, son objetivas y procuran el bienestar de la población a la cual rigen; estas características lo que provocan en un marco normativo es que son disposiciones, no resuelven ni analizan los conflictos emanados de la heterogeneidad de la coordinación de las instituciones, la ley es ciega no tiene conciencia, lo que provoca una dualidad donde se obedece al pie de la letra sin omisiones y otro donde provoca vacíos por ejercicio de las atribuciones y situaciones específicas, así las crisis jurídicas se gestan cuando ese marco se ve rebasado por el tiempo o por el entorno para el cual fue creado.

El primer caso se ejemplifica de manera precisa con las múltiples reformas hechas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de los documentos más reformados, para efectos de precisar su contenido y adecuarla al proceso histórico actual, aunque algunos analistas se olvidan que la constitución norteamericana es más añeja y con menos enmendaduras, lo cual contrasta con los argumentos de aquellos procesos legislativos que para consolidar un marco jurídico fuerte y sin omisiones, necesitan de recomponer los mandatos constitucionales. El segundo es parecido aunque cambia en el momento histórico, ya que la constitución política de 1917 emanada de los pensamientos del movimiento revolucionario incluyente, situaba en la equidad e

---

<sup>8</sup> PEREZ de León Enrique, "Derecho constitucional y administrativo", México, UNAM, 1976, pp 3-37

igualdad a todos los ciudadanos mexicanos; esta premisa se ha vuelto acartonada e imprecisa debido a la ideología neoliberal, con metas y objetivos planteados en la globalización. Es así como el colapso jurídico puede gestarse debido a cambios en el pensamiento político del sistema político mexicano, es importante reconocer la coyuntura a la cual se encuentra expuesta la sociedad y las instituciones, por que de éste se puede derivar una serie de tropiezos legales.

En el caso del Secretariado Ejecutivo existe un marco jurídico basado en las prerrogativas y necesidades de la sociedad, que se inicia desde la Constitución, la ley general que establece fundamentos de coordinación, acuerdos institucionales, manuales de organización etc., sin embargo, si se revisa la Constitución en el artículo 21 se encuentra estipulado que la obligación de la Federación, el Distrito Federal, los estados y municipios de suministrar, intercambiar y sistematizar información sobre seguridad pública es jurídicamente implementada y corroborada por las dependencias, pero la realización de esta tarea incumbe gobiernos mixtos, es decir, su origen político es distinto al federal, su trabajo administrativo es más avanzado, sus convenios mantienen ciertas estipulaciones en cuanto al ejercicio del presupuesto etc., y además su forma de trabajo en cuanto a coordinación difiere un tanto sobre otras instituciones, es decir, no se encuentra homogeneidad en el proceso de intercambios de información como una variante de dicho objetivo.

Las diferencias a las que se da mayor atención es a las administrativas, Agranof<sup>9</sup> establece que los organismos intergubernamentales normalmente tienen problemas con los mecanismos de administración llevados a cabo por las dependencias, ya que existen diferencias en los procedimientos sustanciales y normativos. Este tipo de inconveniencias llevan paulatinamente a una crisis de cooperación, que incide de manera directa en los marcos normativos que lo sustentan, por el lado preventivo y coercitivo existe una imperante necesidad de corregir ciertos aspectos en el sistema jurídico actual, pues hay delitos en el fuero común que se consideran como de menor grado y afecta de alguna forma el

---

<sup>9</sup> AGRANOF Robert J. "Intergovernmental Management": Human service problem, 1985 U. New York, pp 19-23

trabajo legislativo en donde otros estados su sistema jurídico lo reconoce como grave, el caso de este tipo es la privación ilegal de la libertad en su modalidad de secuestro, donde existen vacíos que la ley no alcanza a distinguir por ser considerado el delito en un estado como menor y en otro, incluso a nivel federal el delito aunque se considera como grave, se reconoce primero el sistema jurídico local y es el que se imputa primero como cercanía del hecho delictivo.

El respaldo que brinda un sistema normativo hacia el Estado es de gran envergadura, pero cuando éste llega a ser obsoleto, anticuado o simplemente no llena las expectativas generadas por la ciudadanía en torno al trabajo realizado, se desprende una serie de situaciones extragubernamentales como protestas por grupos de presión, marchas en las que se desquicia el orden vial etc., que no se pueden manejar, resulta imprescindible para una entidad mantener un marco normativo el cual le permite regir como primera figura de autoridad y gobernar conforme a derecho sus atribuciones y obligaciones, sin este contorno legal y por lo tanto legítimo, difícilmente la tarea de un Estado puede ser llevada a cabo por las instituciones de gobierno.

Como consecuencia de una serie de reglamentos mal elaborados y aplicados, el resultado es el caos para las autoridades, la importancia del marco jurídico no se pone en tela de juicio; sin embargo, su especificidad hacia asuntos concernientes de coordinación y comunicación dentro de las instituciones públicas termina siendo un fracaso, del cual no se sigue orientación legislativa porque no hay otro organismo público que evalúe el desempeño, ni métodos para realizar dicha tarea, ya que se da por entendido que la cooperación en realidad se limita a firmar aprobaciones de presupuestos y convenios de reprogramaciones en el Secretariado, la labor implica desde la carta magna hasta los manuales de procedimientos, el contacto directo entre entidades y con la federación, en el cual se pretende conformar un trabajo profesional del que depende la vida política del Ejecutivo Federal y el bien común de los habitantes.

La crisis jurídica es un elemento al que se le debe tomar en cuenta como una secuela más de un sistema deteriorado y mal cimentado, se ha planteado desde hace un par de años la reforma al sistema judicial, de hecho se emitió en

abril del presente una propuesta al legislativo; sin embargo, la reforma jurídica al sistema administrativo de la seguridad pública también debe arrojar la intergubernamentalidad de las dependencias, con lo que se reforzaría el vínculo y la coordinación, teniendo presente su marco normativo, del cual se desprenden todas aquellas premisas que emanan de un gobierno representante de los ciudadanos.

### 3.7 ESCENARIO POLÍTICO NO CONVINCENTE

Una de las secuelas reales del alto impacto en las estadísticas de inseguridad pública bien podría ser el escenario político, donde convergen diferentes fuerzas opositoras, negociaciones y acuerdos entre los protagonistas del poder, a pesar de los infructuosos esfuerzos por poner atención a las necesidades de la población o simplemente a los fracasos anunciados de sus pésimas decisiones, constituyen un escenario en el cual la sociedad en general y el votante en particular se encuentran confundidos ante lo que tienen a su alrededor como oportunidad de sanear su entorno físico.

Sartori<sup>10</sup> acentuaba que los gobiernos independientemente de su inexperiencia, ineficacia y fuerza, bien pueden promover acciones y logros en una experiencia mediática, ahora los resultados y el favoritismo de los votantes se traduce en el mayor tiempo que se mantiene en la televisión un partido político, esto por un lado favorece a los gobiernos que impulsan sus verdaderos logros; sin embargo, en la mayoría de los casos no ocurre precisamente lo mismo en la transparencia, la simple creación de una imagen idónea para conformar el accionar de gobierno eficaz no resuelve los problemas de la sociedad en general, de hecho obscurece el entorno político el cual nunca se ha visto claro.

El Profesor Manuel Villa menciona que se suele decir en *vox populi* que “todos los políticos son iguales”, lo cual sin duda alguna no es absoluto, ya que utilizando un enfoque sistémico, en realidad los políticos al encontrarse solos en

---

<sup>10</sup> SARTORI Giovanni, “Hommodens”, México 1998, FCE pp 49-51

la caja negra, suelen destaparse como son en realidad, circunstancia que los lleva a tomar negociaciones a favor de su persona, grupos, o su partido, con lo que se concluye que no todos los políticos son iguales. Esta analogía del profesor viene a tono con lo que se menciona en este apartado, respecto a un escenario político no convincente, ya que en éste se retoma el sistema político y su clase política empeorada por la ineficacia en cuanto a administración de recursos.

El tópico de la inseguridad pública es constantemente comentado por los partidos de oposición en la escena política, de hecho para éstos se ha convertido en un estandarte de repudio contra las acciones llevadas a cabo por los gobiernos locales y obviamente el federal. Las propuestas o alternativas que se ofrecen son sencillas y sin mayor instrumentación metodológica: “abatimiento de la inseguridad”, “cero impunidad” ,entre otros; lo que no resuelve, ni dentro de un gobierno ni dentro de un partido de oposición, la opción política para restituir un clima de paz y orden social.

Por tal motivo el escenario político que se crea respecto a este tema en específico llega a ser insulso y oblicuo, las respuestas que puede encontrar la sociedad en las principales fuerzas políticas no se encuentran bien constituidas o simplemente no aparecen, el escenario que se vislumbra en México desde hace varios años respecto a la solución de múltiples problemas que giran en torno a necesidades urgentes, es deprimente. La sociedad compuesta por clases sociales muy variadas en este país, no ve con buenos ojos a sus políticos, partidos políticos, sistema gubernamental, instituciones, debido a secuelas acarreadas de tiempo atrás que se padecen hasta el momento.

Las consecuencias de un mala organización en los gobiernos y partidos políticos se ven reflejadas en las urnas, tal es el caso del año 2000, cuando democráticamente la ciudadanía votó por un candidato diferente y un partido distinto y le dio la espalda a un partido ya marchito en la escena política como el PRI, que dentro de sus múltiples errores se puede encontrar los peores años de índices delictivos en este país, crisis económicas además de corrupción en todas las áreas del gobierno federal y local, estas circunstancias crearon un sentimiento

generalizado entre la sociedad de resentimiento, incredulidad, decepción, aumento de la desconfianza hacia el partido en sí y sus militantes, lo que generó un clima político en las elecciones propicio para la oposición pregonando un modelo diferente de gobierno, que claramente se reflejó en las urnas al emitir un voto no por el partido, la corriente política o campaña proselitista, sino por el candidato que significaba una opción real de transformación en todos los niveles.

Las secuelas que se pueden generar de propuestas, ideas y soluciones erróneas, tanto en los partidos políticos de oposición como el partido político en el poder son de inmenso riesgo para éstos, que son los principales responsables y autores de la decepción de la sociedad y todavía es más incisiva esta situación de desilusión en temas delicados que la afectan de manera directa, tal es el caso de la inseguridad, que hasta el momento no se ha controlado y las acciones de mejora propiciadas por el gobierno federal y los gobiernos locales, no se reflejan ante los ojos de los habitantes de las principales ciudades del país y aunque sea un buen tema de campaña o de propuesta política, los políticos lo utilizan de manera genérica como plataforma al momento de acceder a un puesto de elección popular en la administración pública, se dan cuenta que es difícil erradicar la inseguridad en un corto plazo o con los mecanismos que ellos habían trazado, con los recursos del erario es complicado y todavía más controlarla en zonas de alta pobreza y de marginación.

La seguridad pública es un estandarte político, que puede emplearse con fines proselitistas; sin embargo, también puede ser un trampolín de imagen pública, partiendo del supuesto de que las propuestas y los lemas de campaña se cumplan en el menor tiempo posible, con escasos recursos y con la mejor disposición, cuando esto a su vez se vea reflejado en las calles, automáticamente la población identificará a aquellos que sólo procuran el bien común y el respeto por los suyos. Estratégicamente este puede ser el parteguas para un escenario de proporciones electorales mayores, manteniendo la idea de Sartori, mediáticamente los resultados pueden lograrse de manera masiva dando a conocer los logros alcanzados, las expectativas cubiertas y las promesas cumplidas.

Procede preguntarse bajo este escenario qué tiempo y con qué recursos, estos logros completarán el reconocimiento de la sociedad y despuntarán hasta los opositores; sin embargo, lo importante de crear una agenda de gobierno que contenga prioridades y líneas de acción con tiempos definidos, permitirá un campo de acción claro y eficaz. Los gobernantes y los políticos no han identificado todavía la verdadera raíz del problema y solamente utilizan la inseguridad como un tema de campaña, la escena política mantiene un grado de incertidumbre y desilusión.

### 3.8 DESARTICULACIÓN DEL ESTADO

De manera gradual se revisaron distintos elementos con los cuales bien podría generarse un escenario poco propicio para gobernar, empezando con el problema de los funcionarios públicos que sirven como instrumento directo del gobierno, la ineficacia vista por muchos años en la administración pública donde no se puede soslayar el caso del Secretariado Ejecutivo de Seguridad Pública. El aumento de la inseguridad después de numerosos fracasos para retomar el orden en la sociedad, la decepción que se sigue gestando dentro del pensamiento en general de la ciudadanía, las crisis institucionales a las que se puede enfrentar un gobierno ineficaz, la crisis jurídica que implica una serie de recordatorios de que el sistema normativo es obsoleto y reemplazable, los escenarios en la arena política que se suelen gestar para un votante que no considera sus opciones de las más correctas para votar; en general un panorama que se gesta por varios sentidos y que influyen en un ente que conforma todo el sistema político y de gobierno de una nación: el Estado.

Siendo el último de los elementos a considerar en una serie de escenarios ya revisados, la principal secuela que se puede gestar dentro de todos los elementos en particular que se revisaron es el Estado, el peligro que corre su hegemonía como ente regulador al no llevar a cabo por lo menos algunas de sus atribuciones y obligaciones, lo cual podría significar su debilitamiento en la vida pública. No importa qué tipo de gobierno se integre en un país, puede ser monárquico, socialista, republicano, parlamentario etc., mientras acceda a realizar

los mínimos de bienestar que necesita su sociedad a la cual se debe, cumple al fin y al cabo con sus objetivos, ya que como se sabe el gobierno es el fiel representante del Estado sobre la sociedad y tiene la responsabilidad de realizar las tareas que le fueron encomendadas jurídicamente, cuando no se llevan a cabo dichas tareas, entonces los gobernantes tienen la responsabilidad de dirigirse ante los gobernados a través de un informe y con otros representantes de los poderes de la unión, donde plantean una serie de reproches de inconformidad que ponen en tela de juicio el fin del ente estatal en cuanto a procurar el orden social y bien común.

En el último escenario provisto de las secuelas que atrae un mal ejercicio de los recursos, destinados a erradicar la inseguridad pública, es necesario recalcar que este último de la desarticulación del Estado, es la suma de una serie de acontecimientos que ocasionan los problemas anteriormente mencionados para que un sistema establecido pueda venirse abajo. Siendo la última de las secuelas de un sistema político, marco jurídico y gobierno deficiente, el contrato social se puede desplomar al sentir los individuos que sus esperanzas de vida pueden verse mermadas por acontecimientos más fuertes que su propia voluntad. Es menester explicar que un problema como la inseguridad pública, no es suficiente por sí solo para situar al éste en un caos absoluto, pero si es un tema que puede incidir directamente en las decisiones de una sociedad exhausta de resultados ínfimos.

Para que el colapso dentro del Estado se pueda gestar, es necesario que se realicen dos cuestiones primordialmente, la primera es mediante levantamientos armados que buscan un cambio de régimen, gobernantes y sistema jurídico, estas sublevaciones armadas representan la violencia y el caos dentro del orden establecido, son el parteaguas del rompimiento del estado de derecho, sólo este tipo de grupos pueden llevar a éste a omitirse y convertirse en un espacio para la irracionalidad y obediencia al más fuerte, la descomposición del mismo en todas sus facetas se refleja en la omisión de todas sus funciones. La otra forma de descomposición es por medio de sus instituciones gubernamentales, que interesa para efectos de este estudio, porque el simple

ejercicio de sus funciones le da reconocimiento, legitimidad y legalidad de las que está dotado desde el principio de su nacimiento.

En el momento de que estas instituciones no llevan al cabo sus funciones, se deja un hueco que de manera complicada se puede llenar con otras acciones, tales vacíos institucionales respecto al trabajo y atribuciones que por ley les corresponde desempeñar, con el tiempo se hacen más grandes, se concentran de manera situacional en el espacio y tiempo en el que son renombradas por personajes de la política u organismos que no están de acuerdo con sus acciones, la falta de presupuesto, recursos humanos y planeación en las instituciones, no son

una justificación de los problemas acarreados de tiempo atrás, tal es el caso de la seguridad pública, cuyas instituciones en estos momentos son frágiles por el poco compromiso que muestran, además de su falta de resultados, que generan inconformidad general y descontento por parte de los gobernados, este problema junto con otros sectores productivos y sociales inciden de manera directa en una variante incisiva hacia el Estado.

Por tal motivo el gobierno federal y los gobiernos locales deben cuidar las instituciones que los integran y a las cuales dirigen, ya que la desarticulación no dista mucho de una realidad alterna, a la que se puede enfrentar todo el sistema político, jurídico y de gobierno, aunque tal circunstancia puede ser vista por algunos especialistas como algo extremo; sin embargo, no cabe duda que las incompetencias y falta de respuestas satisfactorias por parte de los gobiernos y los partidos políticos acercan de manera gradual e inevitable en las condiciones actuales, a una situación insostenible como la que se plantea en este apartado.

Los argumentos que se ofrecen para concebir una consecuencia de este tipo, se presentaron de manera secuencial empezando por el servidor público como la célula de los organismos públicos, que sin la confianza en su labor y esfuerzo, pueden venirse abajo todos los proyectos que se planteen, debido a que la parte del talento no está comprometido, el siguiente es la ineficacia administrativa debida a estrategias, procedimientos y líneas de acción obsoletas,

mal planteadas y reguladas, sumando el aumento de la inseguridad debido a la impunidad y mal empleo de los recursos públicos, lo que da origen a la decepción social, ésta a su vez significa crisis institucional y jurídica que tienen como salida natural la ingobernabilidad. Salvo el orden de los factores donde puede empezar el aumento de la inseguridad y luego la ineficacia administrativa, o bien, puede iniciar uno y luego desencadenar otro; lo que determina una serie de catástrofes en la *res publica* son precisamente los acontecimientos encadenados, por tal motivo fueron desarrollados de esa forma en este apartado, lo que ayuda a explicar que las secuelas se originan o fortalecen en un “circulo vicioso”, se retroalimentan entre ellas de forma sustancial.

#### 4.1 ADMINISTRACIÓN INTERGUBERNAMENTAL

En esta parte se vertirán algunas consideraciones y una serie de propuestas por medio de las cuales se pretende incidir en el mejoramiento institucional de los organismos encargados de la coordinación estratégica de la seguridad pública, así como de la comunicación que se debe consolidar dentro de estas instituciones, donde el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública es el principal agente de cambio al cual va dirigido este marco propositivo, al igual que por orden jerárquico el Sistema Nacional de Seguridad Pública, los Consejos Generales de Seguridad Pública y Consejos Locales de Seguridad Pública.

El modelo propositivo se encuentra conformado estratégicamente por dos primeros apartados, encaminados a promover las relaciones intergubernamentales (RIG), con base en un marco teórico regido por las particularidades de la administración intergubernamental (AIG), con el fin de mejorar los procedimientos llevados a cabo por dicho organismo; los siguientes elementos se abocarán a la realidad que se sitúa en las organizaciones públicas y los últimos dos apartados se dedicarán a delimitar la forma en que esta aplicación de reformas se puede conformar, para llevar a cabo los objetivos propuestos por las instituciones y el Estado en materia de seguridad pública.

Se hace hincapié en el sentido de que las RIG, son un instrumento de apoyo y referencia para llevar a cabo los ejercicios de cooperación y coordinación establecidos en el Secretariado Ejecutivo, en ningún momento se emplearán para llevar a cabo por medio de éstas, un sistema paralelo de comunicación con los consejos de seguridad o los secretarios encargados de la seguridad pública de los distintos estados de la República, lo que se pretende es fortalecer lo que se encuentra debilitado y cambiar lo que no ofrece respuesta ni eficiencia; el objetivo en especial es conformar una base sólida de coordinación concentrado en un sistema de datos, que busque un verdadero federalismo en seguridad pública y a la vez convenga a los destinos de las instituciones encargadas de dicho tópico, con el objetivo siempre presente del bien común.

El primer punto se refiere a la AIG, al respecto Wildawski menciona que: "...la AIG implica un análisis de mayor alcance que el concentrado exclusivamente de las unidades gubernamentales..."<sup>1</sup>, de donde se puede rescatar que incluye la elaboración de redes interorganizacionales entre los distintos sectores, por lo que la perspectiva de éste estimula un enfoque interdisciplinario para la solución de problemas, más amplio que el del mero examen de las relaciones existentes entre las unidades gubernamentales, tal sería el caso en el Sistema Nacional como órgano rector de la comunicación y cooperación entre las entidades encargadas de la seguridad pública, aterriza propiamente en un organismo encargado de realizar acciones encaminadas a la negociación, cooperación y coordinación que en este caso es el Secretariado Ejecutivo.

La premisa con la cual se parte es la distinción de funciones en los niveles federal y estatales, incluso si es pertinente el nivel estatal puede aportar los suficientes elementos de información para adoptarla, en su conformación es necesario comprender que el término intergubernamental implica varias cuestiones que también se incluyen en una perspectiva de AIG: A) un contexto multijurisdiccional para la toma de decisiones, B) las diversas combinaciones entre las autoridades centrales y las subordinadas, C) la formación de redes interpersonales y organizacionales, y D) el uso de enfoques gubernamentales y de otra clase para la solución de problemas.

Se delimitan tres situaciones que propicien los objetivos deseados en un organismo encargado de la coordinación, el primer elemento es la distinción y reconocimiento por parte del Secretariado de las actividades administrativas que realizan tanto la Secretaría de Seguridad Pública (ahora con la iniciativa emitida al congreso por el ejecutivo federal, cambiaría de nombre a Secretaría del Interior) en el ámbito federal como en las secretarías estatales o en su defecto organismos como las procuradurías o ministerios públicos estatales, las actividades llevadas a cabo por los organismos de los estados independientemente de su índice delictivo a nivel regional, podría ser de utilidad para otras instituciones que mantengan

---

<sup>1</sup> OP CIT Pág. 17 p 381

actividades aun cuando no idénticas, sí paralelas en el combate institucional a la inseguridad; el propósito es enriquecer los procedimientos de las instituciones estatales y federal, para conformar cuadros alternos a la administración de la seguridad pública, e incidir de manera directa en temas de asignación de recursos, creación de infraestructura, proyectos de inversión, asignación y contratación de personal, proyectos de modernización, entre otros.

La segunda situación va encaminada a los funcionarios públicos de alto rango encargados de las decisiones referentes a seguridad pública de los municipios, estados y en el nivel federal, con el objetivo de procurarles herramientas jurídicas bajo un marco normativo flexible, donde se tienen que hacer reuniones con el consejo de seguridad federal y estatal, para llevar a cabo acuerdos de coordinación con otras dependencias o municipios entre funcionarios públicos. Existen más de 2000 mil municipios en este país, 31 estados y un Distrito Federal, es imposible que en una junta de consejo de seguridad pública se establezcan redes de mecanismos de cooperación con todas las entidades para conformar dicho plan, es preciso hacer entender a los directores generales, procuradores, y demás funcionarios de alto rango, que la coordinación con otros municipios o estados se comprende en un marco de legalidad y consulta propiciada por ellos mismos, el Secretariado como organismo federal puede y debe fungir como presentador o intermediario para realizar estas actividades que pueden ayudar en la creación de nuevas corrientes de trabajo conjunto y administrativo.

La tercera situación que se debe gestar es propiamente la AIG, que de acuerdo con Agranof<sup>2</sup> se concentra específicamente en la dimensión de cómo administrar las RIG, o como el escribe: La complejidad del sistema intergubernamental ha hecho que los administradores busquen procedimientos para expandir su autoridad legal de toma de decisiones una vez que se hayan satisfecho las demandas legales y otros programas propuestos desde afuera...” lo que permite encargar la operación de un sistema de gobierno federal a un número de servidores públicos que estén comprometidos con el servicio público, por tal

---

<sup>2</sup> OP CIT Pág. 73

motivo un sistema de administración intergubernamental instaurado en un organismo como el Secretariado, equivaldría a una red de comunicación constante, además de intercambio de estrategia y políticas a seguir en las decisiones gubernamentales de seguridad pública, instrumentada por lo menos en la mayoría de las dependencias en los estados, permitirá una senda importante hacia la innovación de fuentes administrativas.

Se pueden reforzar conceptos en un país con un federalismo en ciernes, ya que es a partir del año dos mil donde por mandato la sociedad mexicana escogió por medio del sufragio universal a su candidato a la presidencia sin desórdenes, corrupción y trampas, de esta forma el federalismo hasta entonces era solamente incipiente, ahora desde aquellos acontecimientos el federalismo se ha visto envuelto en una serie de problemas políticos, económicos, sociales y culturales, por tal motivo es importante impulsar modelos teóricos en organismos públicos, implantado de forma correcta, se puede constituir con la toma de decisiones basadas en un cuadro de propuestas definidas por conceptos de la diversidad, un modelo de toma de decisiones lo suficientemente sólido para ejercer respuestas a casos específicos, la base teórica la consolida la diversidad que se tiene en este país.

Al respecto Mandell menciona que "...la AIG denota la acción, la resolución de problemas y la reforma del sistema de RIG para volverlo más manejable..."<sup>3</sup>, es decir, mientras las RIG identifican a los actores del sistema y la forma como se relacionan, la administración intergubernamental provee esos recursos necesarios para entender cómo y por qué se interrelacionan estos niveles, cómo lo hacen y cómo se puede intervenir en el sistema, lo que permite considerar que la política, antes que la administración, es la función principal que influye sobre las RIG; la política será siempre el más importante de los dos procesos. Si ya de por sí algunos investigadores y analistas procuraban mantener e insertar la idea en muchas de sus obras, que los administradores públicos necesariamente desde su formación deben mantener ese tacto político, es todavía más importante para

---

<sup>3</sup> MANDELL Myrna P. "Intergovernmental Managment" Public Administrattion Review 1981 pp 379 381

funcionarios en organismos intergubernamentales procurar el “sazón” político dentro de sus actividades.

Obviamente se necesita de una administración mejor y una política más depurada para resolver los problemas, la AIG se centraría en el equilibrio particular entre ambas disciplinas, todo esto con el fin de procurar los mejores procesos de maduración a organismos públicos como el Secretariado, dado que éste es enteramente administración de bienes y recursos en materia de seguridad, se requiere de política, diálogo y cooperación entre sus directores generales, directores adjuntos, coordinadores regionales, subdirectores de área y consejeros de seguridad, para lograr los fines y objetivos planteados por la constitución.

Es imperativo subrayar lo que Wright menciona al respecto: “...mientras que las RIG constituyen un concepto central que refleja los intereses de la ciencia política y de la administración pública, la AIG tiene un claro matiz de administración pública en su conexión con la estrategia y las operaciones dentro de la política de la gobernación...”<sup>4</sup>, lo que permite aclarar que es imprescindible proporcionar a los funcionarios los elementos suficientes para que desarrollen sus capacidades de comunicación con otras dependencias, ya que se requiera de un ámbito multijurisdiccional.

Es importante aclarar que como en todo proceso de implementación, también es pertinente mantener una alternativa de evaluación tanto del modelo adoptado, como de los resultados obtenidos a partir de su aplicación, cuestiones como la solución de problemas, la verificación de programas y esfuerzos de administración, el monitoreo de las decisiones convertidas en planes con tiempos y espacios y por supuesto la evaluación de resultados, forman parte del enfoque de la AIG como alternativa para el Secretariado Ejecutivo; lo que se busca principalmente es el monitoreo periódico de los resultados que arrojen las acciones intergubernamentales. Más adelante en el calendario de implementación se mostrarán con mayor exactitud y de manera gráfica los pasos ejemplificados para

---

<sup>4</sup> WRIGHT Deil, “Intergovernmental Relations and policy Choice”, R. Leach, 1980 New York pp 34-36

su evaluación y al mismo tiempo, conformar un modelo alternativo de soluciones al problema o vicisitud que acontezca durante el inicio y término del mismo, esto con el objeto de aterrizar los planteamientos aquí escritos.

#### 4.2 ACUERDOS INSTITUCIONALES

Partiendo de la tesis de Wright<sup>5</sup> un sistema intergubernamental es más valioso desde una perspectiva operativa que desde una perspectiva teórica, descriptiva o histórica, por tal motivo los acuerdos institucionales son el eje estratégico en un modelo de cooperación implementado en la seguridad pública, funciona como el parteaguas de las iniciativas convenidas entre los representantes de las instituciones y el Secretariado, los acuerdos y convenios logrados sólo deben crearse entre los funcionarios de alto nivel, por tal motivo éstos juegan un papel determinante en la consecución del trabajo coordinado, y de manera especial deben tener presente que el quehacer administrativo realizado por sus instituciones puede ser mejorado.

A pesar de numerosos esfuerzos, el federalismo institucional hasta el año 2000 fue incipiente, los gobernadores y sus secretarios con mayor acercamiento al presidente, gozaban de recursos abundantes para el ejercicio presupuestal de su estado, esa etapa institucional ha terminado, es por eso que los gobernadores y su gabinete, deben estar conscientes que el trabajo de la administración pública no sólo se echa a andar con recursos económicos, también requiere de fortalecerse con otro tipo de propuestas emanadas de un federalismo institucional consolidado.

En materia de seguridad pública es donde más se hace creciente la necesidad de impulsar nuevas formas de administrar los recursos y por consiguiente promover y crear nuevas estrategias contra la delincuencia a nivel federal, los creadores de acuerdos y acercamientos deben ser los funcionarios públicos de alto nivel, los acuerdos no deben obedecer jerarquías ni estatus de gobierno, un municipio puede pedir información de temas específicos desde la

---

<sup>5</sup> OP CIT Pág. 85

federación hasta una delegación en el Distrito Federal, es decir, cualquiera puede establecer contacto (previa consulta con el Secretariado) con la delegación, municipio, estado o federación para fines de consulta, cooperación, comunicación o simple intercambio de opiniones respecto algún problema semejante entre dos o más organismos que hayan pasado las mismas vicisitudes.

Éstos deben a su vez tener certidumbre jurídica la cual les permita mayor apertura en el acercamiento hacia otras instituciones y por lo tanto libre intercambio de información, aunque la ley que establece las bases de coordinación contempla el libre intercambio de información y endeudamiento entre los estados y municipios, no procura proporcionar total comparecencia a los secretarios de seguridad y a los procuradores de justicia para conformar agendas de trabajo, todo debe partir de los Consejos Estatales, esto resulta un contrapeso de real importancia para realizar el trabajo de comunicación requerido por las instituciones receptoras, para el trabajo de consulta y reunión, el perfil del servidor público debe ser de total compromiso hacia la cooperación.

El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública será el principal promotor de estos acuerdos, tratos y convenios entre los actores institucionales, este organismo federal aparte de sus funciones naturales administrativas a nivel federal, tendrá la verdadera obligación de fungir como representante de un determinado número de instituciones en búsqueda de acuerdos en común, utilizando su sistema de telecomunicaciones y red de información, se pondrá de manera directa en contacto las instituciones que ostentan la información y las instituciones que desean verificarla o utilizarla según sea el caso.

El Secretariado para llevar a cabo dichas funciones, se debe valer de un número equivalente a estados y sus respectivos municipios, de coordinadores regionales, delimitados en función de zonas geográficas, de tal modo que las condiciones de suelo, población, incidencia y reincidencia de delitos sean paralelas, de tal forma que se pueda crear una red de coordinadores regionales capaces de

proporcionar información veraz y confiable y a la vez, tengan la capacidad de corroborar la información proporcionada por el organismo público correspondiente.

Otro elemento a considerar es que las instituciones deben estar sujetas a consultas de los consejos de seguridad, el Secretariado a través de sus coordinadores y de organismos que al igual que éstos requieren de consolidar el ejercicio federativo en tema de seguridad pública, las instituciones de seguridad pública a nivel nacional deben estar abiertas a la consulta, acuerdos, prerrogativas, intercambios, apertura y compromiso.

La dificultad más severa de la AIG es el hecho de que la administración se establece de ordinario por las acciones conjuntas de organizaciones separadas, lo que hace un tanto difícil la forma de contraer lazos de comunicación constante. No es inverosímil pensar, que existen instituciones de los estados que chocan o se contraponen algunas de sus formas de operación, con lo que dicta la Federación u otras instituciones del mismo orden social o político, esto significa para un modelo como este un obstáculo importante para realizar sus actividades, por lo que resulta insulso pensar que con una orden, estipulación o ley se desarrollarían todas las acciones que se tienen contempladas para el mejoramiento del mismo.

Pocas organizaciones gubernamentales pueden tener la capacidad necesaria para resolver los problemas que afrontan sin la asistencia o el apoyo de otros gobiernos, por ejemplo el Secretariado podría carecer de los recursos fiscales o del personal administrativo necesarios para ejecutar los programas o celebrar convenios con otras instituciones, como se observó en el tercer capítulo, la falta de un número importante de coordinadores regionales puede incidir de manera negativa en las prerrogativas que puedan existir entre los miembros de los acuerdos, por lo que es necesario tomar medidas precautorias en este sentido.

Lo siguiente a considerar es el profesionalismo como lo dicta Samuel Been: la utilización de las habilidades profesionales se traduciría en un crecimiento del

poder y la influencia de los técnicos y profesionales que laboran en el gobierno...”<sup>6</sup>, en esta parte aunque es justamente para el sistema federal, se puede adoptar sólo y de manera exclusiva para funcionarios que su razón primordial es el sistema intergubernamental, ya que es admisible que el profesionalismo de los procesos administrativos y su modernización técnica, puede llevar a un afianzamiento de los objetivos dentro del Secretariado: la coordinación, aquí se exhibe una prerrogativa importante para los funcionarios federales, que consiste en aprender, mejorar y continuar con el trabajo realizado, hasta alcanzar los niveles de profesionalismo que requiere la administración pública.

#### 4.3 REFORMA JURÍDICA

En los consecutivos apartados se pretende enmarcar una serie de pasos sucesivos necesarios para el ejercicio de las RIG en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, la reforma jurídica, la innovación administrativa y la convicción institucional son etapas antecedentes a la aplicación de un marco teórico que se necesita para realizar acciones encaminadas a fortalecer la coordinación, donde se toma en cuenta el poder ofrecer un sistema que permita alcanzar los resultados esperados en organismos cuya esencia es la cooperación y comunicación. Estos elementos que a continuación se describen conforman el segundo mecanismo a realizar y así generar las condiciones institucionales propicias para dar paso al último elemento de congruencia y aplicación, éstos constituyen el proceso de asimilación de un sistema intergubernamental en materia.

Como primer elemento del proceso se necesita de una reforma al marco jurídico existente en materia de coordinación para la seguridad pública nacional; cabe aclarar que en ningún momento se sugiere reforma al sistema jurídico y penitenciario, este tipo de reformas son de orden federal y local, aparte de no intervenir en el caso de estudio realizado en este documento. La reforma que se sugiere está encaminada a conformar un marco normativo idóneo que dirija los esfuerzos institucionales hacia la coordinación de las instituciones, reconociendo

---

<sup>6</sup> BEER Samuel, “La modernización del Federalismo”, Daniel J Eleazar Comp. 1995, New Bronswick, pp 67-71

desde un principio dos elementos del federalismo mexicano, que son la diversidad de los entornos en México y heterogeneidad de las instituciones de seguridad pública a nivel nacional.

Agranoff al respecto menciona: La administración intergubernamental exitosa involucra un hincapié en el desarrollo de una solución para el problema de que se trate, al mismo tiempo que reconoce la importancia de las cuestiones sustantivas, jurisdiccionales y políticas...<sup>7</sup>, de aquí se desprende la idea de conformar reformas al marco jurídico que arroja la coordinación en el Secretariado, ya que se pretende fortalecer el vínculo con las instituciones por medio del personal previamente capacitado, tomando en cuenta las nuevas formas de llevar a cabo el trabajo intergubernamental, cabe destacar que las reformas a los artículos 73 y 21 constitucional se consideran pertinentes, ya que propician como mandato constitucional la coordinación en materia de seguridad pública, con la creación de un Sistema Nacional de Seguridad Pública y su Secretariado Ejecutivo.

Se pretende aterrizar las acciones atribuidas a consolidar la cooperación, en el sentido federal el marco normativo no guarda márgenes de inactividad; sin embargo, en la ley expedita para especificar las actividades a nivel federal, se conservan algunos rezagos de actividades, la ley que sienta las bases de coordinación debe retomar el hecho de que las instituciones son dirigidas por individuos, de los cuales, sólo unos cuantos son los que toman decisiones y mantienen puestos de mandos superiores, estos funcionarios deben ser los principales promotores de la coordinación entre las instituciones, por lo tanto se les deben otorgar mayores facultades para realizar el mandato constitucional, establecer contacto no solamente entre los miembros del consejo de seguridad, también de manera subjetiva, los mandos superiores pueden establecer comunicación y entablar relaciones administrativas con otros funcionarios, con el fin de fortalecer la coordinación.

En este sentido Wildawsky<sup>8</sup> menciona que hay ciertos estados que debieran

---

<sup>7</sup> OP CIT Pág. 73

<sup>8</sup> OP CIT Pág. 17

ser premiados con una autoridad mayor sobre los proyectos federales, según su capacidad de administración, si esta existe y su incremento está en disputa con el sistema legal, debiera enmendarse la ley puesto que un obstáculo para este tipo de acciones viene a contrastar con lo que dicta la norma. A nivel estatal, la reforma a constituciones locales en establecer mandatos de coordinación debe ser expedita, con el fin de apoyar las instituciones públicas de los estados así como a los servidores públicos de las mismas, a nivel municipal es importante darle mayor autonomía a las autoridades, para que estas a su vez mantengan un lazo de comunicación con cualquier dependencia del país.

La idea de otorgar mayor libertad tanto a instituciones estatales y municipales como a los servidores públicos, es crear mayor sentido de responsabilidad entre los funcionarios y las instituciones, toda vez que está en sus manos el atender de manera directa, la solución a alguna necesidad o problema en su ciudad o comunidad y en virtud de la cercanía y posición que ocupan, pueden tener respuesta sin que tengan necesidad de recurrir a las áreas centrales y no disculpen sus deficiencias con el socorrido escudo de la ineptitud por un presupuesto insuficiente.

Continuando con Wildawski, éste menciona que "...el reconocimiento de las implicaciones normativas de la AIG puede tener una utilidad empírica en la descripción de las funciones y los procesos de las organizaciones gubernamentales complejas..."<sup>9</sup>, lo que implica una reforma jurídica de común acuerdo obedeciendo las experiencias encontradas a lo largo del periodo de vida de las instituciones públicas, en este caso del Secretariado cuya breve historia, debe servirle para no cometer lo errores de realizar una ley o un reglamento, que en realidad no auspicie el verdadero sentido de la intergubernamentalidad del organismo desconcentrado. el marco jurídico existente debe concentrar como primicia la coordinación, la responsabilidad, el profesionalismo y la construcción de la capacidad para realizar las tareas concernientes.

---

<sup>9</sup> OP CIT Pág. 17 pp 387-391

Pero a su vez esta reforma iría encaminada a evitar que una entidad pueda invadir el espacio de trabajo de la otra, puesto que los conflictos visibles por un espacio jurisdiccional constituyen una señal de que se ha roto la coordinación, por tal motivo también la norma debe prever estas situaciones dentro del estado de derecho estableciendo una mayor claridad y precisión en las áreas de responsabilidad y competencia, así como las intersecciones institucionales y modalidades de la concurrencia de los componentes del sistema.

La última de las modificaciones vendría encaminada al quehacer administrativo del Secretariado, con el fin de continuar con la política de austeridad, dividir las funciones de la Dirección General de Coordinación con Instancias y la Dirección Adjunta, para que los adendos, modificaciones y reprogramaciones que se hacen en la Dirección General se atribuyan a la Dirección Adjunta y a la Dirección General de Infraestructura y Equipamiento, esto con el fin de disminuir la duplicación de funciones y otorgar mayor responsabilidad de coordinación a la Dirección General. Otra modificación es el aumento de Coordinadores Regionales de siete a por lo menos 15, con el objetivo de que puedan ejercer la coordinación que constitucionalmente es obligatorio a los estados y a sus instituciones en materia de seguridad pública.

#### 4.4 INNOVACIÓN ADMINISTRATIVA

La innovación es un tema preponderante del cambio institucional, el traslado en las organizaciones públicas de un sistema administrativo a otro, genera normalmente conflictos entre los mandos operativos y mandos medios por la forma de constituirse y su distribución de funciones; sin embargo, en este caso la innovación va encaminada a hacer conciencia en los servidores públicos con mayor responsabilidad, es decir, mandos medios y superiores con obligaciones de coordinación sustentados con información estratégica, pueden cambiar el rumbo de las acciones gubernamentales y prácticas administrativas, a un objetivo con resultados que ellos pueden alcanzar sin rezagos o situaciones extraoficiales.

Al momento en que se adopta un sistema de administración intergubernamental, es posible que los cambios practicados en las instituciones se resientan tanto por los niveles operativos como por los funcionarios de alto nivel, debido al cambio de algunos procedimientos o la aplicación de nuevos instrumentos creados con el fin de agilizar la respuesta institucional en el combate a la inseguridad, por lo que se propone la ética pública como instrumento imprescindible para la procuración de justicia, gestión de los recursos y mejoramiento de las actividades administrativas, con el fin de que se encuentre arraigada como sustento de buen gobierno y refleje el aspecto reformista que trata de mejorar los procesos de comunicación y los resultados.

La innovación representa una buena forma de consolidar el trabajo hecho y que está por venir, la administración intergubernamental es precisa y necesaria en organismos de seguridad pública, la urgencia de la administración pública por encontrar nuevas formas de consolidar y cristalizar los objetivos conferidos a sus instituciones y a los servidores públicos, permite que la generación de marcos intergubernamentales puedan considerarse con propiedad adaptables a las acciones regulares de los funcionarios públicos, por lo menos en este sentido la oposición al cambio administrativo no es tan difícil, lo que se pretende con ello es facilitar las bases que permitan comprender la nueva forma de consolidar la coordinación por las instituciones gubernamentales.

Deil Wright escribió: “En resumen, gran parte de la bibliografía de la AIG se orienta hacia metas y resultados a nivel operativo...”<sup>10</sup>, lo que se pone de manifiesto en este sentido es que las direcciones generales y áreas sustantivas tienen la mayor responsabilidad, de crear y mantener los vínculos intergubernamentales como se puede vislumbrar en la lista del personal que labora en el Secretariado es predominantemente de nivel medio y superior, el personal operativo es escaso y los pocos que laboran, generan un clima de malestar al encargarse el trabajo de tres personas, esto de alguna forma incide en el resultado esperado por los servidores públicos.

---

<sup>10</sup> OP CIT Pág. 85 p33

El clima de malestar generado por situaciones de exceso de trabajo, por cambios organizacionales, en la forma de realizar las labores y en el espacio de trabajo, afectan a la institución, tomando en cuenta que las organizaciones son estructuras de poder donde confluyen distintos intereses que, en ocasiones, coinciden o se contradicen, en este sentido se retoma la idea de que en los enfoques propuestos sería, reiterando la propuesta, necesario incorporar el factor político, en el sentido de que defina y condiciona las actitudes de los actores del trabajo institucional.

La adopción de un nuevo sistema administrativo que tiene que ver con instrumentos de coordinación, por parte de instituciones que no estaban acostumbradas aplicarlo, genera situaciones de duda e incertidumbre, lo cual deja un sesgo de acción con lo cual no se puede ejercer ninguna prevención, para evitar casos de esta especie, es importante echar a andar programas en los cuales, los servidores públicos que tengan que ver con la administración intergubernamental directamente, se mantengan preparados para las circunstancias que así lo requieran, el objetivo es disponer al alcance del funcionario público nuevas formas de realizar el trabajo de la seguridad pública, de conformar redes de comunicación que le servirán de instrumento para hacer su trabajo con mayor rapidez y eficiencia.

El objetivo es precisamente identificar los cambios en los procedimientos y corroborar éstos con una realidad situada dentro del mismo organismo, con base en una idea que tenga como fin conformar una base de datos que permita mantener el registro de funcionarios, así como de las funciones que desempeñan, esto para mantener un control estricto de los objetivos y metas cumplidos en los programas constituidos, desterrar una serie de paradigmas y vicios creados dentro de las dependencias es la principal prioridad dentro del Secretariado.

En la administración pública la tecnología es determinante para realizar tareas eficientes, para la innovación los recursos tecnológicos son imprescindibles, ya que con éstos se pueden llevar cabo las labores con el menor costo, tiempo y número de horas hombre, por tal motivo, se plantea dentro de las propuestas

enmarcadas por cada apartado, la necesidad de conformar una página de Internet nueva o alternada con la de Secretaría de Seguridad Pública, donde sólo los servidores públicos autorizados tengan acceso, al igual que en el Sistema Integral de Información, que contenga los datos mínimos requeridos, para los funcionarios, desde el nivel municipal al nivel federal, tener acceso oportuno con lo que puedan efectuar el desarrollo de las actividades de coordinación.

Al encontrarse en un entorno de innovación, el Secretariado puede llevar a cabo actividades encaminadas a procurar un nuevo orden, dentro de la burocracia conocida por la mayoría de los ciudadanos, esto con el simple sustento de nuevos paradigmas y modelos estratégicos, que permitan la consolidación de las instituciones de seguridad pública ante los gobernados y así procurar el bienestar general, para implementar este tipo de directrices es primordial la aceptación de los servidores públicos.

#### 4.5 CONVICCIÓN INSTITUCIONAL

Todas las instituciones gubernamentales en el país aunque tengan prioridades y objetivos similares, en el caso de la seguridad pública, tienen aspectos diferentes al realizar la tarea encomendada, partiendo de esta premisa los cambios al marco legal propuestos en este capítulo, engloban la realidad que debe considerarse para elevar a alto rango, la responsabilidad que tiene cada institución de procurar la seguridad pública en su poblado o comunidad, por tal motivo, es obligatorio crear desde el marco normativo la convicción real de las organizaciones públicas para conformar su trabajo.

La convicción aparte de emanar de un marco normativo, debe generarse en los niveles de gobierno constituidos en México, el reconocimiento del gobierno federal a los gobiernos estatales y municipales, de los gobiernos estatales a los gobiernos municipales, etc., la seguridad que debe proclamar el ejecutivo federal hacia las instituciones receptoras debe ser total, acompañada de confianza y real conciencia de que la convicción con la que se está desempeñando su trabajo es de

real importancia, no nada más para la comunidad que están beneficiando, también y mayor medida al resto de la población, ya que el éxito de una institución desencadena logros por otras instituciones, que continúan su ejemplo en un marco de intergubernabilidad.

José Ramos menciona que: "...un elemento importante a considerar es la participación de los funcionarios en la negociación intergubernamental, pues en la medida en que se consideran las demandas sociales y de carácter democrático, es posible la legitimidad gubernamental..."<sup>11</sup>, en este sentido para la convicción que deben sustentar los servidores públicos de alto nivel, es necesaria su aprobación y autorización a la entrada a un nuevo sistema intergubernamental, donde su determinación y trabajo procurarán el éxito de la coordinación y a su vez el sentido por el que fue constituido.

La legitimidad que menciona el autor mencionado consiste en la aprobación por parte de la sociedad de los planes y programas implementados por el gobierno, de hecho esto resulta imprescindible para el trabajo realizado por organismos públicos y de trascendencia como las procuradurías locales y ministerios públicos, cuya desarticulación y discrepancias con los diversos niveles y representantes del poder judicial, auspician la impunidad y la violación frecuente de la ley por deficiencias y vericuetos procedimentales que operan en beneficio de los agentes delictivos.

El reconocimiento público de parte del gobierno federal hacia el trabajo realizado por las instituciones locales, forma parte de un incentivo que a su vez conlleva la convicción necesaria para enfrentar nuevos retos, ésta se ve fortalecida tanto en los servidores públicos como en las instituciones que procuran mayor certidumbre a los ciudadanos. Un reconocimiento otorga estímulos emocionales a los servidores públicos y trasciende directamente en la mentalidad de cada uno de ellos, esto incide en la seguridad de su trabajo y en la forma de tomar actitud a la hora de conformar nuevos instrumentos de colaboración.

---

<sup>11</sup> OP CIT Pág. 25 PP 40-41

El objetivo de un reconocimiento de parte del ejecutivo federal no hace más que aumentar las probabilidades de éxito obtenido por una o varias dependencias, es por eso, que la convicción se ve favorecida con estímulos de este tipo a la vez que se refuerza con mayor ímpetu, el incentivo puede llegar a significar un aliciente a nivel nacional por el trabajo realizado, esto no solamente a nivel institucional, el nombramiento es directo a los servidores comprometidos con el bienestar social y con su desempeño dentro y fuera de las dependencias.

El grado de importancia que adquiere cada área dentro del Secretariado queda de manifiesto en sus atribuciones, donde se puede revisar que la Dirección General de Coordinación con Instancias procura el mayor grado de responsabilidad dentro del organismo, por ende también igual número de acuerdos, convenios y reprogramaciones, dentro de esta área en particular se tiene que concentrar el estandarte de la convicción institucional, ya que en direcciones sustantivas como ésta radica una parte significativa de personalidad y origen constitucional de un organismo desconcentrado como éste.

#### 4.6 CONGRUENCIA DE REFORMAS, INNOVACIONES Y CONVICCIONES

Como resultado de una serie de elementos teóricos e instrumentales necesarios para llevar a cabo la coordinación institucional, se encuentra ahora la fase más importante del esquema de las Relaciones Intergubernamentales aplicado al Secretariado Ejecutivo de Seguridad Pública, en esta parte se concentra el orden propio de su implementación, la forma con la que se debe contar para su fácil desarrollo debe constar de un análisis a fondo de los elementos constitutivos, si estos son los requeridos por la administración pública, por las instituciones y por el gobierno en general.

La relación que se conserva de una reforma jurídica, a una innovación institucional incide en la convicción de un organismo para su desempeño organizacional, es decir, existe al momento de proponer iniciativas en el marco

jurídico, secuelas al trabajo administrativo relacionado con las instituciones y a su vez reacciona de un modo en la seguridad que tiene un organismo al realizar sus objetivos y metas.

En la teoría del caos se demuestra que una actividad uniforme en el entorno, puede verse trastornada y a veces radicalmente cambiada por vuelo de un mariposa, ya que esta por muy poco aire y fuerza de gravedad que ejerza influye de manera directa en la armonía del suceso a estudiar. De igual forma este ejemplo de la teoría del caos se implementa en un sistema como las RIG, en organismos encargados de la seguridad pública, la congruencia que se debe gestar adentro de un organismo público con un nuevo sistema de administración de recursos, no debe verse interrumpido con detalles del entorno.

Cualquier interferencia sea cual sea su origen o índole prescriptivo, es preciso mantener una congruencia en los cambios efectuados dentro y fuera de las instituciones públicas, una reforma jurídica puede desencadenar otros conflictos, en el accionar de las instituciones o de los servidores públicos, incluso puede perjudicar a la innovación administrativa por muy bien planteada que se encuentra esta, o bien, puede influir de manera considerable en la convicción de las autoridades.

Se debe tener plena conciencia de que las acciones encaminadas pueden desencadenar otras peculiaridades, ninguna acción llevada a cabo por las autoridades en búsqueda del bienestar se considera completa y exiliada de otros problemas de índole institucional o administrativo, la experiencia en la toma de decisiones por parte de las instituciones gubernamentales, demuestra un grado de contraposición independientemente de la decisión tomada, lo importante es que esta alternativa esté bien estudiada y planeada para que sus secuelas no fueran suficientemente fuertes.

El equilibrio que se espera de todo un compuesto teórico sustentado en la AIG es de vital importancia, la congruencia de cada componente permitirá bases en

los cuales se permita realizar el objetivo de establecer un sistema intergubernamental lo suficientemente sólido para llevar a cabo las tareas que exige un organismo de coordinación como lo es el Secretariado en el área de coordinación con instancias.

Queda claro que establecer un sistema intergubernamental implica de alguna forma, mantener una congruencia con lo que respecta a reformas jurídicas, innovaciones administrativas y aunado a éstos aumentar la convicción institucional ya que, de forma sustancial el cambio al marco jurídico también significa un cambio en los procedimientos llevados a cabo y por ende esto refleja innovación dentro de la administración pública.

#### 4.7 APLICACIÓN

Para la implementación de un modelo teórico como lo es la administración intergubernamental propiamente en el área de coordinación con instancias, es imprescindible tomar en cuenta lo que Wright menciona cuando las reglas intergubernamentales todavía no se definen en el sentido de su evaluación periódica, por lo que se busca una evaluación técnica de carácter formativo orientado hacia la trascendencia y no hacia los programas. En este tenor, la adopción de un modelo intergubernamental aparte de requerir congruencia en todos los sentidos, es necesario tomar en cuenta el resultado arrojado por un sistema de este tipo.

La adopción de un sistema intergubernamental en el Secretariado Ejecutivo es la implementación, la cual se debe llevar a cabo de manera jerárquica y sistematizada, es importante recalcar que los puntos previos a su aplicación fueron de especial atención para llegar a este paso con seguridad y conciencia, en este apartado se conforma un todo de los apartados sucesivos en donde se realiza un estudio previo de todas las actividades encaminadas a fortalecer y cambiar aspectos del Secretariado con el fin de no omitir ninguna externalidad.

En algunas investigaciones de la AIG se aplica una metodología particular, conocida como monitoreo, la cual se basa en el proceso de evaluación de las redes de campo, donde un equipo central elabora un marca de investigación utilizado por ciertos colaboradores de campo en lugares seleccionados por todo el país. Los resultados obtenidos se clasifican por el orden de sus actividades en el nivel operativo particularmente, por lo que los ajustes diarios son el principal eje de operatividad para obtener resultados.

- A) El primer paso a seguir es pleno conocimiento a todas las instituciones de seguridad pública que un nuevo sistema de coordinación se implementará, para lo cual se necesita de toda su atención en la operatividad de las estrategias a seguir, con un pleno conocimiento a nivel federal, conenidad en redes de comunicación e información, no deben existir riesgos de ignorancia o inoperancia con respecto al programa de coordinación constituido.
- B) Lo segundo es mantener informado en el periodo de ejecución, tanto a la Secretaría de Seguridad Pública ámbito federal, como al Secretariado Ejecutivo los imprevistos con los que se puedan topar en el acercamiento, ahora con las autoridades en el nivel municipal, esto permitirá evaluar desde el principio la aplicación de dicho sistema y así empezar con decisiones acertadas y planeadas.
- C) Lo siguiente consiste en concientizar a los servidores públicos de mandos medios y superiores, del trabajo a realizar en cuanto a coordinación y cooperación se refiere, el periodo puede comprender así lo requiera el tiempo empleado por las instituciones, el plazo es determinado según el grado.
- D) Entra en vigor las reformas jurídicas propicias para lograr un mejor funcionamiento en materia de coordinación en todos los niveles de gobierno, otro periodo de tiempo es ejercido para verificar incertidumbre o ineficacia en simulacros de coordinación institucional. Los resultados se verificarán por el Secretariado y miembros del Consejo Nacional de Seguridad Pública.

- E) El periodo de simulacro termina y se empiezan trabajos de coordinación, se mide en periodos de tiempo el número de acciones promovidas, adopción de nuevos conceptos de administración de justicia, mecanismos de cooperación y trabajo colectivo.
- F) Se evalúa el impacto de los trabajos realizados en materia de coordinación y que hayan favorecido de manera radical la administración de los recursos destinados al rubro de la inseguridad. El logro de las actividades realizadas se medirá de manera constante con el fin de comparar el inicio con un periodo a medio y largo plazo.
- G) Por último se verificaría si este sistema de evaluación puede ser incluido por el Sistema de Indicadores Presidenciales, con el fin de dar mayor certidumbre en los objetivos y pueda así, la Presidencia de la República medir de forma directa los resultados, para evaluar si este sistema puede implementarse a otros sectores productivos o bien programas sociales.

Mandell<sup>12</sup> escribió que en un modelo intergubernamental la política y la administración se plantean de una forma refinada que ofrece a los observadores un mejor explicación acerca de cómo opera este tipo de sistemas, y es que en los pasos anteriores, no se puede dejar de lado la importancia que cobra la política dentro de las negociaciones de los funcionarios de alto nivel. El servidor público del Secretariado debe mantener aptitudes y actitudes dignas de la negociación y comunicación, que a su vez doten a la administración intergubernamental ejercida en este organismo descentrado de política, entendiendo por esta el arte del dialogo y la negociación.

---

<sup>12</sup> OP CIT Pág. 84 PP 66-70



## CONCLUSIONES

- El papel del Estado como único ente poseedor del uso legítimo de la fuerza pública es incuestionable, en el contrato social se le confiere esta premisa, por lo que está legítimamente respaldado por la sociedad y organizaciones, en el momento de imponer las atribuciones y obligaciones.
- En la sociedad se encuentran factores de diferencia y diversidad, por lo que el aparato administrativo del Estado debe estar consciente de que el sistema federal comprende actividades dispuestas a la disponibilidad y universalidad de interés en la armonía, con premisas de cooperación y coordinación.
- Los tres poderes que conforman al gobierno, mantienen una compensación entre ellos, esta armonía permite la coordinación y equilibrio en el ejercicio de las competencias que deben desarrollar para llevar a cabo sus objetivos, por lo que el trabajo conjunto entre los poderes de la unión es indispensable para los fines de organización y funcionamiento del gobierno.
- La administración pública en su papel como brazo ejecutor de los objetivos del gobierno, guarda una estrecha relación con la sociedad al momento de cumplir con sus funciones, el resultado es que funge como representante, mediador y a la vez como alternador entre los dos actores de la vida pública.
- La heterogeneidad de las comunidades por cada Estado de la República es indiscutible, las instituciones sometidas a un sistema federal no alcanzan a desarrollar todas sus capacidades por lo que las Relaciones Intergubernamentales refuerzan la parte de coordinación y comunicación que se necesita para llevar a cabo las funciones encomendadas.

- El índice delictivo creció, porque se combinaron una serie de elementos de índole económica, política, cultural y social, en donde cada uno tiene que ver con la movilidad social deseada por los individuos integrantes de una sociedad.
- Con la crisis económica hacia finales de 1994 y la falta de políticas claras, en cuanto al combate a la inseguridad pública en los años subsecuentes en el gobierno de Ernesto Zedillo, se afianzó de manera importante la delincuencia organizada, el narcocampesinaje y la migración en las familias de escasos recursos.
- Uno de los principales problemas de los que adolece cualquier institución pública, son los recortes presupuestarios constantes y la omisión de programas en beneficio de la sociedad, el federalismo fiscal debe convertirse en una realidad para instituciones que llevan a cabo labores de seguridad pública.
- La razón fundamental por la que fue creado el Sistema Nacional de Seguridad Pública es la coordinación, cooperación y comunicación entre las dependencias de seguridad pública, estas prerrogativas deben ser llevadas a la práctica por el Secretariado Ejecutivo, propiamente en la Dirección General de Coordinación con Instancias.
- El impacto de la acción gubernamental no se refleja en spots televisivos, populismo y acciones benéficas, las actividades gubernamentales se miden por el número de votos emitidos hacia un partido y por indicadores en beneficio de la pobreza, vivienda y disminución de la inseguridad.
- Sin un organismo o dispositivo que propicie la comunicación entre las instituciones y los mandos medios y superiores, difícilmente se podrá llevar a cabo el mandato constitucional que dicta la coordinación entre las dependencias de seguridad pública.

- La duplicación de funciones realizadas por la Dirección General de Coordinación con Instancias y su dirección adjunta es un claro obstáculo, en el que se refleja el escaso trabajo de comunicación entre las entidades encargadas de la seguridad pública y el Secretariado Ejecutivo.
- Los recortes de personal, la falta de plazas por ocupar y la disminución en la medida de lo posible de puestos clave, siembran un ambiente de descontento entre los funcionarios públicos, lo que genera lentitud y falta de eficiencia dentro del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública
- Los servidores públicos son la célula fundamental de las instituciones, y como tal deben asumir el rol que les corresponde, es decir, concientizarse de las capacidades que pueden desarrollar con sus actividades administrativas al interior de una dependencia.
- Se debe reconocer la heterogeneidad de los delitos por cada comunidad, el tipo de delito, móvil, causas, detenciones anteriores etc., por lo que es necesario unificar criterios para erradicar la inseguridad pública, mediante sistemas como el de la Administración Intergubernamental.
- El servidor público es el único que puede llevar a una institución al éxito o a la ineficacia administrativa, pues es el responsable del manejo de los recursos con que cuenta una organización pública, los cuales a veces no son bastos, pero sí suficientes.
- Las razones por las que la inseguridad aumenta pueden ser variadas y muy diversas, sin embargo, la razón por la que el infractor vuelve a faltar al orden y la paz sin detenerse, es por la falta de instituciones públicas capaces de controlar la delincuencia hasta reducirla a su expresión mínima.

- Al no existir una sólida respuesta de las autoridades hacia la delincuencia, la decepción e incertidumbre social se acrecientan conforme el tiempo pasa y se torna a un instante, donde las organizaciones políticas también son blanco de recriminaciones por la inseguridad.
- Si no hay credibilidad hacia las instituciones de gobierno por parte de la sociedad, resulta difícil que puedan desarrollar su trabajo con prontitud, eficacia y eficiencia, ya que están predeterminados al fracaso por falta de cooperación, reconocimiento y comprensión a las tareas que desarrollan.
- El desequilibrio social no sólo abarca instituciones, en él puede influir de manera significativa el marco jurídico actual, la norma entonces pierde su esencia de reguladora de la sociedad y se torna ineficaz, soluble y un tanto incomoda.
- El trabajo de un partido político en el poder no nada más afecta su imagen, futuro y posibles elecciones, también abarca otros partidos que ven difíciles sus aspiraciones a ocupar el lugar en el poder, debido a la decepción hacia grupos políticos.
- La desarticulación del Estado es el último de los escenarios que se vislumbran, aunque existe tal posibilidad en caso, de que el trabajo del gobierno y sus instituciones no se lleve a cabo por situaciones de índole social, laboral, económica o administrativa.
- La administración intergubernamental se da en función de los servidores públicos, que requieran de libertad para intercambiar *modus operandi* y experiencias con otros servidores públicos en sus actividades administrativas, el objetivo es enriquecer y dar mayor apoyo para el cumplimiento de su responsabilidad a los funcionarios públicos de alto nivel.

- El modelo teórico de la administración intergubernamental tiene su fundamento en las instituciones públicas, con lo que se pretende mejorar los procedimientos en equipamiento, cursos de actualización, infraestructura y ahorro en los cuerpos policiacos en territorio nacional.
- Los acuerdos institucionales, apoyos mutuos e intercambios diversos son básicos para crear redes de información, donde se pueda verificar, corroborar y construir objetivos paralelos entre las dependencias que deben aprovechar su heterogeneidad para tener una visión más universal y articulada.
- Los funcionarios de nivel medio y superior son los principales motores de los acuerdos institucionales, sin la confianza e iniciativa de ellos, difícilmente se podría llevar a cabo un sistema de pactos y cooperación entre las entidades encargadas de la seguridad pública.
- El cuadro de reformas jurídicas, innovaciones administrativas y convicciones institucionales, es encaminado a cambiar lo que no funciona, fortalecer o conservar lo que dio resultados desde un principio y proponer o mejorar nuevos procedimientos para mitigar la inseguridad pública.
- El resultado óptimo de una reforma, innovación y convicción en el Secretariado Ejecutivo es instrumentar una estrategia integral constituida por el ejecutivo federal, local y municipal en el rubro de la seguridad pública, que permita el fortalecimiento del pacto federal.
- La aplicación es un proceso determinante para el funcionamiento de un modelo de Relaciones Intergubernamentales, por lo que se necesita evaluación desde el primer momento de su aplicación en instituciones gubernamentales.

ANEXO UNO  
 PIB/SALARIOS E INFLACIÓN Y TIPO DE CAMBIO  
 1988-1994

AÑO	PIB CRECIMIENTO ANUAL	INFLACIÓN ANUAL	SALARIOS MINIMOS A (PESOS)	% DE INCREMENTO	TIPO DE CAMBIO Pesos/dólar
1988	1.1	57.7	7252.00	-----	2 300
1989	3.1	19.7	9138.00	26.0	2 340
1990	2.2	29.9	10786.00	18.0	2 347
1991	3.6	19.0	12170.00	12.8	2 380
1992	2.6	11.9	13300.00	9.2	2 385
1993	0.4	8.9	N\$ 14.27	7.0	2 390

FUENTE: Banco de México. Informes Anuales, varios años INEGI. Hasta 1994

## ANEXO DOS

### CONCEPTOS Y SUS TRANSFERENCIAS

CONCEPTO	1991	1995	1996	1997	1998	1999
% PIB/Crecimiento	3.5	-6.9	4.6	7.5	3.0	1.5
% Inflación(tasa)	9.7	57.2	27.5	19.3	20.0	-----
Tipo de cambio	3.25	7.25	7.60	7.75	10.40	-----
Balanza Comercial (Millones de USD)	-18.300	7.089	6.531	624	-3000	-----
Cuenta Corriente (Millones de USD)	-28.785	-1.579	-2.330	-7.448	-10.000	-----
Deuda Externa (Millones de USD)	165.000	156.000	135.00	130.000	-----	-----
Salario Mínimo (Pesos Diarios)	15	18	20	24	28	-----

FUENTE: Informes Anuales del Banco de México.(varios años)

## ANEXO TRES

### DELINCUENTES REGISTRADOS EN LA PRIMERA INSTANCIA DEL FUERO COMÚN Y FEDERAL ENTRE 1990-1994

FUERO Y GRUPOS PRINCIPALES DEL DELITO	1990	1991	1992	1993	1994
<b>FUERO COMÚN</b>					
CONTRA EL PATRIMONIO	52316	54464	57989	61868	60036
CONTRA LA VIDA E INTEGRIDAD CORPORAL B/	39702	40589	41384	43464	42892
CONTRA LA PAZ Y LIBERTAD PERSONAL C/	6266	6483	6888	7532	7516
CONTRA LA LIBERTAD Y SEGURIDAD SEXUAL D/	5951	5845	5774	5820	5416
OTROS E/	20562	20911	21364	23534	23316
<b>FUERO FEDERAL</b>					
CONTRA LA SALUD PÚBLICA F/	10470	7753	8907	9840	9125
CONTRA LA SEGURIDAD PÚBLICA G/	4336	4703	4319	6148	8548
CONTRA EL PATRIMONIO A/	2287	1754	1582	1568	1624
VIOLACIÓN A LA LEY DE GENERAL DE POBLACIÓN	845				
CONTRA LAS VÍAS DE COMUNICACIÓN H/		798			
CONTRA LA ECONOMÍA PÚBLICA I/			1106	1260	1328
OTROS J/	3794	3174	3145	3636	4126

FUENTE: Cuadernos de Estadística Judicial, INEGI;  
México, 1995

ANEXO CUATRO  
PIB E INVERSIÓN PÚBLICA  
CIFRAS EN MILES DE PESOS

AÑO	PIB (A)	INVERSIÓN (B)	% ENTRE A/B
1989	5,048,950	551	0.011
1990	5,276,684	480	0.009
1991	5,619,560	486	0.009
1992	5,619,835	N.D.	N.D.
1993	5,658,539	691	0.012
1994	5,857,478	431	.007

FUENTE: Información INEGI varios años/SEGOB

ANEXO CINCO  
DESEMPLEO E INCIDENCIA DELICTIVA  
EN LA CIUDAD DE MÉXICO

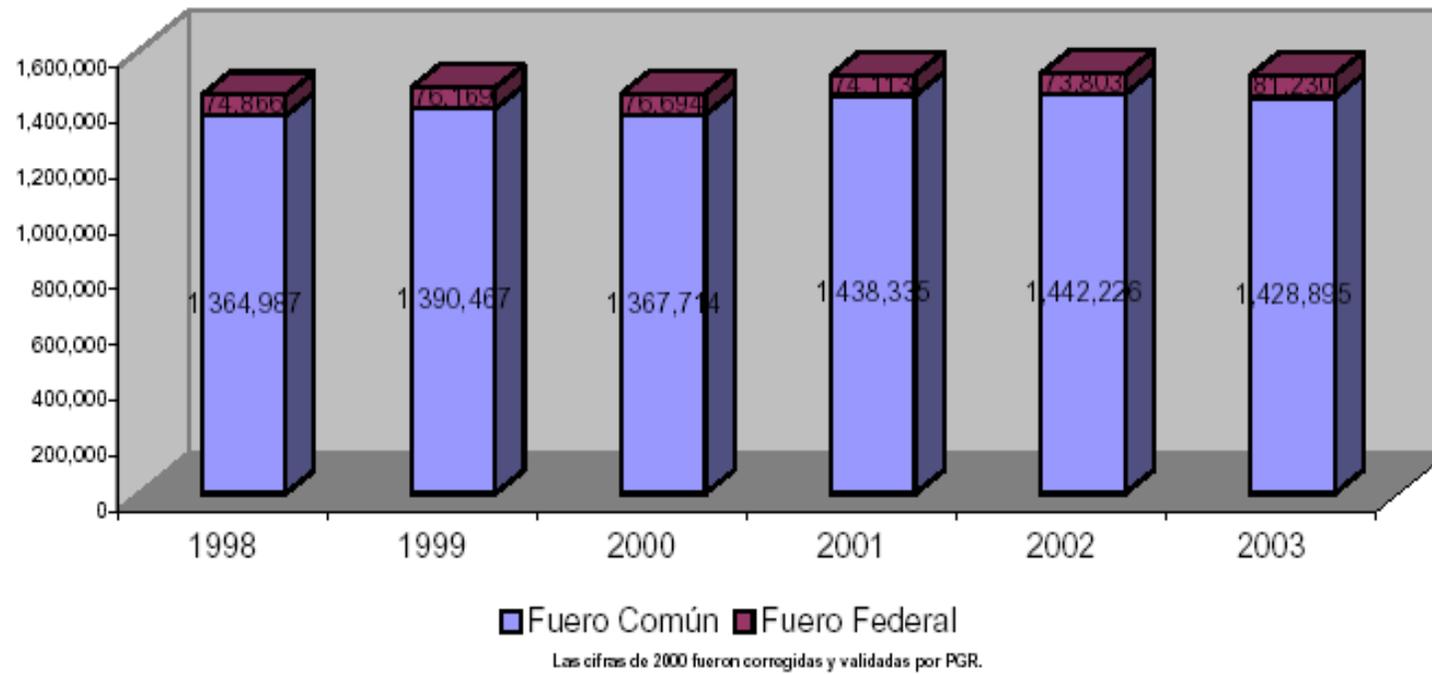
COMPARATIVO	1990	1991	1992	1993	1994	INCREMENTO PORCENTUAL
INCIDENCIA DELICTIVA	133352	136927	140226	133717	161496	21.11
ROBOS	43271	40894	44704	41823	54992	27.09
DESEMPLEO	187689	180144	206460	249332	261837	28.32

FUENTE: Elaborado con los datos de la encuesta nacional de empleo urbano, de INEGI, así como datos de la PGJ

ANEXO SEIS

GRÁFICA DE INCIDENCIA DELICTIVA

Incidencia Delictiva de Fuero Común y Fuero Federal 1998-2003



FUENTE: PAG. WEB [WWW.SSP.GOB.MX](http://WWW.SSP.GOB.MX)  
SESNP, INDICADORES ESTADÍSTICOS

ANEXO SIETE  
 LAS DIEZ ENTIDADES CON MAYOR NÚMERO DE  
 ASALTOS BANCARIOS(1990-1995)

ESTADO/AÑO	1990	1991	1992	1993	1994	1995
<b>JALISCO</b>	34	56	33	11	23	35
<b>DF</b>	6	7	10	8	25	21
<b>EDO. MEX.</b>	1	7	28	27	15	15
<b>SINALOA</b>	2	3	3	0	7	8
<b>PUEBLA</b>	5	4	8	7	7	13
<b>MICHOACAN</b>	23	26	12	15	9	12
<b>GUANAJUATO</b>	12	10	14	10	9	12
<b>VERACRUZ</b>	8	7	7	1	2	2
<b>CHIAPAS</b>	11	7	8	3	4	2
<b>NAYARIT</b>	9	12	0	0	8	1

FUENTE: SEPROBAN, Datos al 30 de Junio de 1995

## BIBLIOGRAFÍA

### CAPÍTULO UNO

FAYA VIESCA Jacinto. El Federalismo Mexicano, régimen constitucional del sistema federal. México Porrúa 1998 1ª edición.

CHINCHILLA Laura, RICO José. Seguridad ciudadana en América Latina, hacia una política integral. México Siglo XXI editores 2002 1ª edición.

WHITZ D. Leonard. Introducción al estudio de la Administración Pública. México AID 1964, traducción por RTAC.

GUERRERO Omar. La teoría de la Administración Pública. México UNAM 1986.

SÁNCHEZ GONZALEZ José. Administración Pública y reforma del Estado. México INAP 1998.

BOBBIO Norberto. Estado, Gobierno y Sociedad. México FCE 1998

SANDOVAL ULLOA José G. Introducción al Estudio del Sistema Nacional de Seguridad Pública. SEGOB Secretariado Ejecutivo

ROUSSEAU Juan Jacobo. El contrato social. Madrid España, Editorial Sarpe 1998

OLSON Mancur. La lógica de la acción colectiva. México, Espasa-calpe 1990

UVALLE Ricardo. Gobierno en acción. México FCE 1984

KELSEN Hans. Teoría General del Estado. México FCE 1989

W. PHILIPS Shively. Introducción a la Ciencia Política. México Mc Graw Hill 1997

- KLIKSBERG Bernardo. El Rediseño del Estado. México, INAP/FCE 1996
- DEUTSCH Karl W. Política y Gobierno. México FCE 1998
- UBIARCO Juan Bruno. El federalismo en México. México Editorial Porrúa 2002
- KELSEN Hans. Teoría general del derecho y del Estado. México UNAM 1993
- DUVERGER Maurice. Instituciones políticas y derecho constitucional. México Ed. Planeta 1992
- WILSON Wodrow. Political Science Quarterly. EU Vol II 1987
- WEBER Max. La Burocracia. México FCE Edición Décima
- CABRERO Enrique. La Administración actual. Buenos Aires CLAD 1999
- WILDAWSKY Aaron. Administración Pública y su estado actual. México FCE Compilador 1990
- WALDO Dwight. Administración Pública. México Trillas 1979
- CARRILLO LANDEROS Ramíro. Administración. México Editorial Limusa 1982
- ROSAS Enril. Asimetría Federal y Estado. España Editorial Trotta 1999
- RAMOS García José. Federalismo y Relaciones Intergubernamentales. artículo INAP 1998

## **CAPÍTULO DOS**

- TROTA Paulo Roberto. Nuevos desafíos de la administración pública. Brasil CLAD 1996

WADGYMAR O. Arturo. Política Económica de México. México Editorial Nuestro Tiempo 2000

CARPIZO Jorge. Presidencialismo Mexicano. México FCE 1992

ZOID Gabriel. Economía Presidencial. México Editorial Océano 2000

ANDA G: Cuauhtemoc. México y su desarrollo económico. México Editorial Limusa 2001

NUÑEZ Hector. Cien días de gobierno zedillista. México Editorial PAC SA de CV 1995 ET AL

Manual de Estadística e Ingreso Nacional. Fondo Monetario Internacional 1987

### **CAPÍTULO TRES**

DRUCKER F. Peter. La Gerencia Efectiva. México Editorial Hermes 5ª edición 1998

Ciclo Básico de control y Auditoría. Subsecretaría de Normatividad y Seguimiento de la Gestión Pública. SECODAM 2002

VILLA Manuel. Los Años Furiosos. México Editorial Porrúa 1996

PEREZ DE LEÓN Enrique. Derecho constitucional y Administrativo. México UNAM 1976

SARTORI Giovanni. Homovidens. México FCE 1998

GUERRERO Omar. Gerencia Pública en la Globalización. México Editorial Porrúa/UAEM 2003

**CAPÍTULO CUATRO**

DE MASI Oscar Andrés. Comunicación gubernamental. Argentina Editorial Paídos 2001

WRIGHT Deil. Intergubernamental Relations and Policy Choice New York, R. Leach

BEER Samuel La modernización del federalismo Daniel Eleazar Comp. New Bromswick 1995

MANDELL Myrna P. Intergubernamental Managment, Public Administration Review, 1981.

**HEMEROGRFÍA**

- ✿ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 12 de noviembre de 2002
- ✿ Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Diario Oficial de la Federación, 11 de diciembre de 1995
- ✿ BANCOMEXT, Revista de Comercio Exterior, marzo de 1992
- ✿ Programa de Nacional de Seguridad Pública, Diario Oficial de la Federación, 18 de julio de 1996
- ✿ MANDELL Myrna Intergubernamental Managment Public Administration Review 1981

**OTRAS FUENTES**

- ✿ Estatus de Anexos Técnicos 2002, Distribución por Área de Responsabilidad, Avance en el Proceso de Formalización, corte al 13 de marzo de 2003
- ✿ Oficio de marzo de 2003, Informe de las necesidades de las Entidades para el ejercicio de su presupuesto en millones de pesos.
- ✿ Matriz de Seguimiento de Anexos Técnicos, Estatus de Elaboración y Entrega
- ✿ Pagina Web: [WWW.SSP.GOB.MX](http://WWW.SSP.GOB.MX)
- ✿ Pagina Web: [WWW.SSP.GOB/SNSP.MX](http://WWW.SSP.GOB/SNSP.MX)