



Estudios Fronterizos

ISSN: 0187-6961

ref@ens.uabc.mx

Universidad Autónoma de Baja California

México

González Reyes, Pablo Jesús

Participación ciudadana en la evaluación de la política de seguridad pública: el caso de Baja California

Estudios Fronterizos, vol. 4, núm. 8, julio-diciembre, 2003, pp. 57-72

Universidad Autónoma de Baja California

Mexicali, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=53040803>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

**PABLO JESÚS GONZÁLEZ REYES\***

## **PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD PÚBLICA: EL CASO DE BAJA CALIFORNIA**



### **RESUMEN**

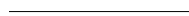
En este artículo se destaca la importancia de la participación de la ciudadanía en los procesos de evaluación de las políticas de seguridad pública en Baja California, como una manifestación de la necesidad de establecer nuevas formas de gestión pública, en las cuales se establezcan relaciones de corresponsabilidad entre sociedad y gobierno.

*Palabras clave:* gestión pública, participación ciudadana, seguridad pública, criminalidad, relaciones intergubernamentales.

### **ABSTRACT**

This paper emphasizes the importance of citizen involvement in the evaluation processes of public security policy in Baja California, as a revealing need of establishing new options for public management, through which relationships of mutual responsibility between society and government are enacted.

*Keywords:* public management, citizen participation, public security, criminality, intergovernmental relationships.



\* INVESTIGADOR DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA. ESTUDIANTE DEL DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES APLICADAS, EL COLEF. BECARIO PROMEP. Correo electrónico: gonzalez@uabc.mx

## INTRODUCCIÓN

La necesidad de mejorar la calidad de la seguridad pública es una de las demandas sociales más frecuentes en nuestro país en las últimas décadas. El incremento de la criminalidad estimula la sensación de inseguridad y el temor a convertirse en víctimas del delito, por lo cual la ciudadanía ha venido expresando su abierto reclamo ante la ineficacia en el combate a la delincuencia por parte de las autoridades de gobierno.

Con el aumento de la inseguridad pública, la problemática de la criminalidad terminó incorporándose en la agenda pública, y por tanto, sujeta a la intervención estatal como parte de la responsabilidad jurídica en materia de seguridad pública y del interés de las políticas públicas.

En el presente trabajo se consideró pertinente rescatar una experiencia regional reciente de participación ciudadana en los procesos de evaluación de las políticas de seguridad pública, dado su carácter inédito y la relevancia que este suceso implica en el proceso de maduración progresiva de las relaciones entre sociedad y gobierno en Baja California.

## LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA TRADICIONAL

La concepción de Estado, predominante en buena parte del siglo XIX y principios del XX, se encuentra muy ligada al modelo de un Estado guardián necesario, con actividades gubernamentales relativamente escasas, regido de manera estricta por lo que la norma jurídica le permita hacer, preocupado más por el mantenimiento del orden público y la soberanía mediante la defensa de las fronteras nacionales, así como por la impartición de justicia. El estudio del marco legal, en particular el referido al derecho administrativo, permitía entender casi en su totalidad el conjunto de la acción de gobierno.

La versión tradicional de la administración pública se desarrolló a partir de tres grandes ejes: los preceptos legales, los procedimientos administrativos y la teoría de la burocracia. Era una

disciplina enmarcada en los aspectos prescriptivos-legales, dado que resalta la norma y el deber ser de la administración, busca regir la acción gubernamental, acotar el papel de las dependencias gubernamentales, ordenar la lógica del proceso y establecer pulcritud normativa en la dinámica de los funcionarios responsables (Cabre-ro, 1998:20).

Con el desarrollo del modelo weberiano de burocracia, se concibe a ésta como uno de los tres aspectos esenciales del proceso de racionalización moderna, junto con el sistema jurídico y la organización capitalista de la actividad empresarial. Para Weber, la burocracia de su tiempo era una gran innovación dinámica, ya que contribuía a reducir la complicación, el desorden, la arbitrariedad y discrecionalidad de las antiguas administraciones señoriales o patrimoniales, sustituyéndolas por una red de estructuras y procesos claros y diferenciados, en la cual las relaciones mercantiles se desarrollaban libremente. Para este pensador, ese esquema era un auténtico símbolo de racionalidad y una respuesta eficaz a las exigencias planteadas por la propia revolución industrial (Subirats, 1992:23).

Bajo esta perspectiva tradicional de la administración pública, la preocupación principal giró en torno al procedimiento más que al resultado de la acción administrativa; es decir, en la legalidad de la actuación y el proceder a través de las reglas establecidas. Por tanto, la legitimación social del poder constituido se fundamentó en la legalidad, entendida ésta como racionalidad procedimental. Claro que esta situación era congruente con la existencia de un Estado reducido más bien a sus funciones básicas para ejercer las funciones de soberanía, y con un bajo nivel de otorgamiento de prestaciones sociales, pero que se vuelve menos adecuada en la medida en que va aumentando el ámbito de la intervención estatal (Subirats, 1992:24).

#### LA NUEVA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En la segunda mitad del siglo XX se inicia un periodo de redefinición de la administración. El criterio jurídico para delimitar la

administración se vuelve insuficiente e inadecuado para dar cuenta de las transformaciones ocurridas en el sector público. La definición de las formas va perdiendo importancia para dar cabida a las técnicas organizativas que permitan la consecución de los fines. De esta manera, se transita de la construcción del concepto de administración basada en las estructuras y los procedimientos, hacia el planteamiento de objetivos y métodos para alcanzarlos (Bañón, 1997:35).

En ese periodo, el enfoque jurídico-tradicional de la administración pública empieza a perder su capacidad para dar cuenta de un fenómeno que conforme pasa el tiempo se va haciendo cada vez más complejo. Es el momento a partir del cual la intervención estatal comienza a ampliarse hacia una diversidad de sectores sociales y económicos, fase conocida como del *Estado benefactor*, en la cual la norma jurídica queda atrás ante una realidad cambiante y flexible, dependiendo de lo que los consensos de los actores políticos estimen estratégico para el desarrollo económico, o lo que la dinámica internacional promueva como espacios viables de intervención (Cabrero, 1998:20).

Con el crecimiento progresivo del aparato estatal, la administración pública comienza a asumir nuevas tareas, realizadas por órganos creados para atender esas demandas. La expansión ilimitada del gasto gubernamental tuvo como resultado el aumento del personal administrativo a cantidades sin precedentes en el sector público. La denominada "elefantiasis" de los aparatos administrativos fue percibida en la década de los setenta como fuente de la ineficiencia, el empeoramiento de los servicios públicos, la elevación de los costos financieros, que a la postre derivaron en una crisis fiscal (Majone y Spina, 1993:98).

Las dependencias de gobierno entraron en un proceso de bifurcación, contraposición y disputa por los espacios y los recursos, los cuales se vuelven más escasos en la medida en que se agrava el déficit público. En este escenario se va dando la progresiva irrupción de los grupos organizados de la sociedad, con lo cual la acción gubernamental se vuelve mucho más interactiva con agentes y agencias no gubernamentales.

No es producto de la casualidad el hecho de que entre las décadas de los cincuenta y los setenta surgieran las escuelas de las políticas públicas, mismas que sirvieron como marco de análisis para entender la acción gubernamental. Con ellas se abrió un campo disciplinario que surgió de la necesidad de entender una realidad más compleja, difusa y multifacética que aquella en la que surgió la administración pública (Cabrero, 1998:20). En el contexto estadounidense, los estudios sobre políticas públicas se nutrieron y respaldaron académicamente mediante la proliferación de programas sobre *policy sciences* (ciencias de política) en diversas universidades de gran prestigio.

A través del análisis y el diseño de políticas públicas, se abrió un abanico de estrategias que permitieron conjuntar acciones recíprocas entre gobierno y sociedad. Por ello, el gobernar de acuerdo con políticas públicas implicó el incorporar la opinión, la participación, corresponsabilidad y dinero de los ciudadanos (vía contribución fiscal) y actores políticos autónomos (Aguilar, 1992: 32-33).

Para la década de los ochentas, en la mayor parte de los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) se había dado ya un cambio importante en las actitudes sociales y políticas en relación al sector público, consistente en la pérdida de confianza en el Estado como agente principal del progreso social y de los intereses de la mayoría. Es decir, cambió la percepción de los roles que deben asumir los gobiernos, los individuos y las fuerzas de la sociedad civil en el desarrollo económico y social (Prats, 1992:5).

Tanto las corrientes políticas de derecha como de izquierda reconocieron la crisis del Estado de bienestar. Las primeras capitalizaron la insatisfacción ciudadana por el funcionamiento de la administración mediante la denuncia del carácter ineficaz y perverso de las instituciones administrativas en la dinámica económica. Las segundas, si bien continuaron apoyando los objetivos del Estado de bienestar, admitieron sus disfunciones y la necesidad de reducir el crecimiento desmesurado del Estado (Prats, 1992:8-9).

Por medio de la implantación de estrategias neoliberales, las políticas reaganiana y thatcherista pugnaron por dismantelar una

buena parte de la carga burocrática y de programas propios del Estado de bienestar, dejando las responsabilidades públicas en el equilibrio de las fuerzas del mercado, la introducción de criterios de eficiencia y productividad en la gestión de los servicios públicos. En contraparte, la izquierda política se orientó hacia la descentralización y participación ciudadanas, con un énfasis en el sometimiento de las políticas públicas a evaluación por parte de sus propios destinatarios (Prats, 1992:9).

#### LA GESTIÓN PÚBLICA

Durante las décadas de los ochenta y principios de los noventa, surgió un nuevo enfoque gerencial en el sector público, mismo que representó un cambio de perspectiva, al otorgar mayor importancia a los resultados obtenidos y una mayor responsabilidad a los gestores, así como una respuesta a las deficiencias del modelo tradicional de administración. Esta nueva visión gerencial implicó un tránsito de la burocracia clásica a organizaciones, recursos humanos y condiciones contractuales más flexibles. En este sentido, los objetivos organizativos y los recursos humanos se establecen con mayor claridad, de tal forma que su consecución pueda ser medida y evaluada por medio del uso de indicadores (Hughes, 1996:103-104).

Mientras que el concepto de *administración* está asociado a la idea de seguir instrucciones, el concepto *gestionar* significa obtener resultados. En esta medida, Hughes plantea que la nueva gestión pública ha substituido de una manera efectiva al modelo tradicional de administración pública, y que en los años venideros, el sector público va a ser inevitablemente gerencial, tanto en lo que corresponde a la práctica como a la teoría (Hughes, 1996: 104).

La gestión pública es un enfoque disciplinario que surgió en Estados Unidos, donde la comunidad de estudiosos de este fenómeno, las redes de instituciones académicas y asociaciones, tanto de teóricos como de practicantes, son más amplias y dinámicas que en cualquier otro país. Esta disciplina surgió en el contexto de un país con economía de bienestar, en donde aun cuando muchos

grupos carecen de los satisfactores necesarios ofrecidos al resto de la sociedad, el nivel de vida que poseen rebasa al de la mayor parte de los países latinoamericanos, en donde abunda la población que no alcanza a cubrir los mínimos de subsistencia, lo cual tiene obvias implicaciones sobre la problemática relativa a la gestión pública (Cabrero, 1998:29).

Todos los países, independientemente de su grado de desarrollo, comparten la necesidad de gobiernos eficientes. Sin embargo, en el contexto latinoamericano, donde los mínimos de bienestar están aún muy lejos de alcanzarse, la eficiencia en la oferta de servicios básicos es sin duda importante debido a la carencia de recursos, pero su cobertura se vuelve en ocasiones más urgente; ya no digamos otros problemas como los de legitimidad, corrupción, crisis institucional, todos ellos de gran preocupación e interés. De esta manera, la modernización necesariamente se convierte en un problema de cambio político, social, económico y, por supuesto, de gestión pública (Cabrero, 1998:30).

#### GESTIÓN Y SEGURIDAD PÚBLICA

Desarrollar la aplicación de la gestión al campo de la seguridad pública en el contexto mexicano, implica participar en una temática escasamente estudiada (González de la Vega, 2001). Las condiciones que han agravado el clima de inseguridad que se vive en México en las últimas décadas, obligan a ponderar la importancia que tiene el analizar la problemática de la criminalidad desde la perspectiva de la gestión pública.

Por lo general, los estudios sobre la criminalidad suelen remitirnos a una multiplicidad de factores asociados a la causalidad de este fenómeno, modelo conocido como *etiología del delito* (donde concurren las perspectivas biológica, psicológica y social). Este enfoque teórico suele utilizarse entre los seguidores de la criminología tradicional (tan arraigada en nuestro país) como marco de referencia para explicar la inseguridad pública; sin embargo, tiene grandes limitaciones en la medida en que deja de lado todos aquellos aspectos que tienen que ver con la reacción o respuesta del Estado



ante la comisión de conductas delictivas, lo cual nos remite directamente al concepto de la seguridad pública.

Después de haber realizado una amplia y detallada consulta en fuentes bibliográficas nacionales y extranjeras, Martínez Garnelo encontró que no existe alguna obra que aporte una definición precisa del concepto *seguridad pública* (Martínez, 1999:51), razón por la cual termina citando la que proporciona a nivel institucional la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que en su artículo tercero dice: "...la seguridad pública es la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos".

La criminalidad es un fenómeno de creciente complejidad, por lo cual exige que las estrategias gubernamentales sean replanteadas en sus tres niveles, que son la modificación de las estructuras de los cuerpos policiacos, la actualización del sistema jurídico-penal y policiaco, así como la participación de la ciudadanía en los programas de carácter preventivo. Por ello, una estrategia integral en contra de la criminalidad debe basarse en un diagnóstico de las deficiencias en las estructuras institucionales y en la problemática social de la región donde aquélla se va a aplicar (Brugués, Cortez y Fuentes, 1998:18).

En este mismo sentido está orientado el razonamiento que hace Ramos en su propuesta de gestión en el campo de la seguridad pública, al formular un planteamiento integral de la seguridad pública a partir del ámbito de la gestión intergubernamental entre los tres niveles de gobierno y la gestión de los problemas provenientes de los entornos sociales, culturales, económicos y políticos (Ramos, 2002:50-51).

#### EVALUACIÓN CIUDADANA DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN BAJA CALIFORNIA

Entre otros, uno de los objetivos que plantea el Plan Estatal de Desarrollo de Baja California 1996-2001, es lograr la participación de la ciudadanía en el problema de la seguridad pública, por lo cual se

vuelve evidente la necesidad de que se institucionalicen espacios en donde los propios ciudadanos puedan intervenir junto con las instituciones de seguridad pública regional en aspectos propositivos relacionados con la seguridad pública. En este sentido, se plantea la respuesta a la inseguridad pública como una responsabilidad compartida entre sociedad y gobierno (Plan Estatal de Desarrollo de Baja California, 1999:15).

De conformidad con el Plan Estatal de Desarrollo y la Ley de Seguridad Pública y Bases de Coordinación para el Estado de Baja California, en 1999 se creó el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública en el estado de Baja California, como una instancia de consulta y participación de la ciudadanía, con lo cual se abrieron las posibilidades de una mayor presencia ciudadana en las acciones de gobierno en la entidad (*Periódico Oficial del Estado de Baja California*, 1999:2-3).

Entre las primeras acciones emprendidas por el Consejo Ciudadano destacó el promover la realización de un diagnóstico situacional de la seguridad pública en Baja California. Este estudio, concluido en el 2000, sirvió para sustentar con información empírica una serie de recomendaciones tendientes al mejoramiento de las políticas de seguridad pública instrumentadas por las diferentes instancias de gobierno.

En esencia, el diagnóstico de seguridad pública se planteó dimensionar la magnitud de la criminalidad por medio del cálculo de la incidencia delictiva y la cifra negra, o delitos no reportados a la autoridad, captar la percepción de la inseguridad pública por parte de la ciudadanía, analizar las acciones de gobierno en torno al problema, y aportar propuestas referidas a la corresponsabilidad entre sociedad y gobierno en las labores de prevención del delito, el combate al crimen organizado, atención a los programas de readaptación, eficiencia en la procuración de justicia, entre otras (Consejo Ciudadano de Seguridad Pública del Estado de Baja California, 2002a:50-53).

En el año 2002, el Consejo Ciudadano realizó un estudio de actualización de ese diagnóstico, con el doble propósito de dar un seguimiento eficaz a las funciones y actividades de los organismos

encargados de la seguridad pública, y que la ciudadanía contara con información para evaluar la eficiencia en el desempeño del gobierno en esa área. Los resultados fueron dados a conocer a la ciudadanía en general, y en particular a servidores públicos, empresarios y organismos no gubernamentales relacionados con la problemática y políticas de seguridad pública en Baja California (Consejo Ciudadano de Seguridad Pública del Estado de Baja California, 2002b).

Otra de las acciones desarrollada por el Consejo es el Programa Ojo Ciudadano, con el cual se pretendió "...integrar las actitudes, conductas y actividades para la participación de personas, asociaciones e instituciones para una convergencia efectiva entre sociedad civil y gobierno, con el propósito de mejorar sustancialmente la seguridad pública, la prevención del delito y la justicia penal" (Consejo Ciudadano de Seguridad Pública del Estado de Baja California, 2002a:47) .

A principios del 2002 se suscribió el Convenio de Coordinación entre el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública y el gobierno del estado de Baja California, donde se fijaron las bases para realizar la evaluación de las instituciones encargadas de la seguridad pública y justicia en la entidad, por parte del Comité de Evaluación Ciudadana, designado por el propio Consejo. La labor de evaluación ciudadana tiene como propósito orientar las acciones y los programas de las instituciones de seguridad pública, bajo un modelo que responda a las exigencias de eficacia y certeza jurídica, la profesionalización del servicio, la calidad en los procesos, la investigación científica de los delitos, la legalidad en las operaciones y el respeto a los derechos humanos (Consejo Ciudadano de Seguridad Pública del Estado de Baja California, 2002a:9).

Este compromiso de evaluación ciudadana a las instituciones encargadas de la seguridad pública, fue la primera experiencia para un Consejo Ciudadano de Seguridad Pública en el país. Por esta razón, es importante abordar algunas dificultades metodológicas que se presentaron en la elaboración del sistema de indicadores utilizados para la evaluación de las instituciones encargadas de la seguridad pública en Baja California.

Se consideró necesario construir una lista de indicadores cualitativos y cuantitativos que permitieran medir en un periodo de corto plazo el nivel de cumplimiento o incumplimiento de las actividades y objetivos de esas dependencias gubernamentales. La elaboración de esa lista debía estar acompañada, en principio, de parámetros que sirvieran de referencia y comparación al desempeño logrado en la entidad.

El primer problema surgió en las deficiencias para la integración de la estadística delictiva y de desempeño de las instituciones de seguridad pública a nivel nacional e internacional, lo cual restringió y limitó la conformación de los parámetros. Desafortunadamente, es lamentable el desorden y atraso existente en el registro de delitos y en la elaboración e integración de estadísticas del sistema de justicia penal (cuerpos policiacos-ministerio público, juzgados y prisiones). Si bien algunas entidades del país han mejorado sus sistemas de información en los últimos años, la mayor parte se caracteriza por profundos rezagos e inconsistencia en sus datos. Esta circunstancia es una gran limitante para la conformación de los parámetros nacionales contra los cuales se pueda comparar el desempeño en Baja California.

Las Naciones Unidas es la institución que maneja información a nivel mundial con mayor cobertura por países en materia de seguridad pública y, por medio de los diferentes órganos que la conforman, permite que los usuarios en general puedan tener libre acceso a sus bases de datos. Sin embargo, como maneja información internacional, la cantidad y calidad de la información están muy relacionadas con los niveles de desarrollo de los países que la proporcionaron. En todo caso, un procedimiento más razonable fue el de reclasificar la información de las variables por categorías de países, para poder realizar comparaciones entre naciones con niveles de desarrollo relativamente similares.

En lo que respecta al manejo de variables cualitativas, se instrumentó la aplicación de encuestas para captar la percepción que tiene la ciudadanía en relación con el funcionamiento (*v. gr.* atención recibida, corrupción, etcétera) de las instituciones de seguridad pública, principalmente policía, agencias del ministerio

público, juzgados y prisiones. Con todas las limitaciones y deficiencias que pueda tener el instrumento de evaluación elaborado (el cual puede estar sujeto a su progresivo perfeccionamiento), así como el cuestionamiento que pueda generar en cuanto a su utilidad para lograr un desempeño más eficiente de las instituciones de seguridad pública, lo interesante y rescatable de esta experiencia es la participación de la ciudadanía en la labor de evaluación de las acciones gubernamentales, lo cual ya de por sí es favorable, en la medida en que se aparta de una tradición gubernamental autoritaria, vertical, caprichosa y renuente a rendir cuentas claras a la ciudadanía.

Actualmente, la aplicación de este mecanismo de evaluación está en proceso, y aunque pueda considerarse una idea prematura, sería demasiado ingenuo esperar resultados alentadores. El hecho de que el presupuesto que posee el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública para el desempeño de sus funciones provenga del propio gobierno estatal, genera de entrada una desventaja, ya que restringe la capacidad de autonomía del propio organismo y el nivel de exigencia que en un momento dado pueda establecer a las autoridades gubernamentales para que se respeten a cabalidad los acuerdos establecidos, o simplemente que se garantice la fluidez en la información para evaluar las funciones de gobierno, el acatamiento de recomendaciones, etcétera.

Por desgracia, en nuestro país las instituciones de seguridad pública padecen de muchas deficiencias, entre las principales se encuentran la impunidad y la corrupción. Por ello, los avances en el campo de la nueva gestión pública deben ser materia de profundo interés en nuestra realidad mexicana, pese a las dificultades que implica su implantación en un contexto tan adverso y lleno de enormes rezagos, vicios e intereses creados.

Las relaciones y las gestiones intergubernamentales que se desarrollan en el ámbito de la seguridad pública mexicana son realmente complejas y, en numerosos casos, conflictivas. Simplemente el concepto de *sistema de justicia penal* (policía, juzgados y prisiones) nos revela múltiples contradicciones en su funcionamiento

real, que contrastan con las expectativas de funcionamiento formal del sistema, en el sentido de un conjunto de instituciones relacionadas en torno a un objetivo común: la impartición de la justicia.

Paradójicamente, el sistema de justicia penal revela profundas discrepancias en los objetivos que persigue cada uno de los componentes. El funcionamiento de los cuerpos policíacos tiende a entrar en conflicto con el segundo componente, que son los juzgados. Por citar un ejemplo, las deficiencias en la preparación del personal de policía inciden en la pobreza de la fase de averiguación previa, y en todos aquellos casos en los que está presente la ausencia de integración de expedientes con pruebas fehacientes y jurídicamente válidas (para lo cual se requiere eficiencia del personal de policía). En este escenario, a los jueces no les queda más remedio que dejar en libertad al presunto delincuente, decisión que finalmente contribuye a incrementar las tensiones entre los jueces y el personal de los cuerpos policíacos.

Lo mismo ocurre en los juzgados, cuyos recursos financieros y administrativos no son acordes con el incremento de la criminalidad. Lo frecuente es, entonces, que aumente el rezago judicial y las resoluciones de la situación jurídica de las personas sujetas a proceso penal. Cuando estas personas se encuentran detenidas en la prisión, pueden pasar meses, en ocasiones hasta años, para que el juez les dicte sentencia. Por desgracia, en quienes la sentencia es absolutoria y, por tanto, demostrada su inocencia, el Estado no recompensa mediante la reparación de los daños causados por la reclusión prolongada e indebida en la prisión.

Las condiciones de vida de los reos en las prisiones, por lo general deprimentes, asociadas a la sobrepoblación, a la adicción a las drogas, a la promiscuidad sexual, a las condiciones financieras precarias que se revierten negativamente en la calidad de la alimentación, la higiene, los servicios educativos y los talleres ocupacionales, entre otros factores, terminan finalmente convirtiendo el objetivo de la rehabilitación del reo en simple retórica de las funciones que supuestamente cumplen las instituciones carcelarias. El producto generado en estas prisiones eleva las probabilidades de

reincidencia una vez que estos individuos son puestos en libertad y reincorporados a la comunidad, situación que a su vez propicia conflicto con los cuerpos policiacos al reactivar nuevamente el circuito.

El referente inmediato que tenemos del concepto de *seguridad pública* es la participación de las instituciones policiacas en el problema de la inseguridad pública. Si bien en los últimos años se han creado nuevos cuerpos policiacos y se continúa involucrando al ejército nacional en labores que eran propias de la policía judicial federal (como el combate al narcotráfico), en términos generales el esquema tradicional de las fuerzas policiacas, sigue siendo el mismo: la policía municipal, que realiza funciones preventivas, así como las policías estatal y federal, cuyas funciones corresponden a la investigación y persecución de los delitos del fuero común y federal, respectivamente.

Si bien es cierto que en los últimos años se han desarrollado acciones tendientes a mejorar los cuerpos policiacos, como el aumento en los sueldos que perciben y mayores exigencias en los requisitos de ingreso (capacitación en academias de policía, niveles de escolaridad, entre otros), también lo es el hecho de que las relaciones entre los cuerpos policiacos dista mucho de efectuarse en un ambiente de profesionalismo y cooperación.

Por el contrario, a la gestión intergubernamental entre las instituciones de seguridad pública se le antepone el celo profesional, el chantaje, la prepotencia, la corrupción, los conflictos de intereses, etcétera, que finalmente derivan en la ineficiencia de las corporaciones policiacas y la carencia de eficacia en los resultados y, por consiguiente, se ven rebasadas por la propia criminalidad, dejando a la ciudadanía en completa indefensión.

#### COMENTARIOS FINALES

Los cambios ocurridos en las últimas décadas en el campo de las políticas públicas y la gestión pública en los países desarrollados, particularmente en Estados Unidos, si bien están muy distantes de

nuestra realidad impregnada de subdesarrollo y profundos atrasos de diversa índole, son exigencias históricas insoslayables ante la necesidad imperiosa de mejorar los niveles de eficiencia y eficacia de la administración pública.

La creciente participación ciudadana en los asuntos públicos por medio de diferentes formas organizativas en México es un paso importante, en concordancia con la apertura democrática que se ha dado en el país, misma que se vuelve una condición necesaria para la instrumentación de las políticas públicas.

En este sentido, la experiencia obtenida en Baja California con la conformación del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública y su ingerencia en la evaluación del funcionamiento de las instituciones de seguridad pública, pese al ambiente adverso y las enormes deficiencias de las corporaciones policiacas, marcan un precedente en la búsqueda de nuevas opciones de interacción entre el gobierno y la sociedad. En este sentido, debemos buscar las formas en que podamos avanzar en un proceso de maduración progresiva, hasta lograr realmente que la vinculación de este binomio se convierta en una verdadera práctica civilizada y corresponsable.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis F. 1992. *El estudio de las políticas públicas*, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México.
- Bañón Martínez, Rafael. 1997. "Los enfoques para el estudio de la administración pública: orígenes y tendencias actuales", en Rafael Bañón Martínez y Ernesto Carrillo (comps.), *La nueva administración pública*, Alianza Editorial, España.
- Brugués, Alejandro, Willy W. Cortez y Noé Aarón Fuentes. 1998. "Inseguridad pública en la Frontera Norte", *Ciudades* 40, octubre-diciembre, México.
- Cabrero Mendoza, Enrique. 1998. "Estudio introductorio", en Barry Bozeman (coord.), *La gestión pública: su situación actual*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Consejo Ciudadano de Seguridad Pública de Baja California. 2002a. *Evaluación ciudadana de las instituciones encargadas de la seguri-*



- dad pública en Baja California*. Gobierno del Estado de Baja California.
- Consejo Ciudadano de Seguridad Pública de Baja California. "Actualización del Diagnóstico de la Seguridad Pública en Baja California". 2002b. Documento mimeografiado. Mexicali, Baja California.
- Coplade. *Plan Estatal de Desarrollo de Baja California 1996-2001*. 1999. Gobierno del Estado de Baja California.
- González de la Vega, René. 2001. *Políticas públicas en materia de criminalidad*, Porrúa, México.
- Hughes, Owen E. 1996. "La nueva gestión pública", en Qim Brugé y Joan Subirats (comps.), *Lecturas de Gestión Pública*, MAP, España.
- Majone, Giandomenico y Antonio la Spina. 1993. *Gestión y Política Pública*, vol. II, núm. 2, julio-diciembre, México.
- Martínez Garnelo, Jesús. 1999. *Seguridad pública nacional*, Porrúa, México.
- Periódico Oficial del Estado de Baja California*, t. CVI, núm. 23, junio 11 de 1999.
- Prats I Catalá, Joan. 1992. "La modernización administrativa en las democracias avanzadas: las políticas de los ochentas: contenidos, marcos conceptuales y estrategias", España, mimeo.
- Ramos García, José María. 2002. "Seguridad pública fronteriza: gestión, contexto y redefinición de políticas, *Frontera Norte*, vol. 14, núm. 28, julio-diciembre.
- Subirats, Joan. 1992. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.

Artículo recibido en febrero de 2004.  
Artículo aprobado en abril de 2004.