



BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

**“LA IMPLEMENTACIÓN DEL SUBSIDIO PARA LA SEGURIDAD DE
LOS MUNICIPIOS (SUBSEMUN - FORTASEG) EN EL MUNICIPIO
DE PUEBLA, 2008 – 2018”**

Que para obtener el grado de

LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS

PRESENTA

JUAN GALINDO MÁRQUEZ

Director: Mtro. Alexei Daniel Serafín Castro

Puebla, Pue.

Marzo, 2020

A mamá; mujer de fe, mecenas de sueños.

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo es producto del esfuerzo de varias personas, esfuerzo en el que yo, claro está, soy el más modesto de los contribuyentes. Mis más sinceros agradecimientos a:

Mi mamá, por darme una segunda oportunidad y creer en mí más de lo que yo alguna vez lo llegaré a hacer. Es imposible agradecer con palabras todo lo que haces por nuestra familia; a tu fe inquebrantable y tu humanismo solo es posible corresponderles.

El Mtro. Alexei, mi asesor de tesis, por su tiempo y comprensión y, sobre todo, por su paciencia y dedicación para dar forma y orden a la anarquía de conocimientos dispersos con que contaba al inicio de la investigación. Gracias a su ayuda, hay un antes y un después de lo que pensaba acerca del impopular oficio de investigar.

Mi hermana, por persuadirme a iniciar la universidad y por todo el apoyo que me brindó a lo largo de mi carrera universitaria.

Mi papá, por su apoyo moral y por motivarme a seguir adelante.

El Mtro. Alejandro Maimone, por su introducción práctica a la administración pública municipal.

Los funcionarios de algunas dependencias del municipio de Puebla: la Contraloría Municipal, la Tesorería, las oficinas de transparencia y la Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal. Su atención y disposición para ayudar me hicieron dudar de los prejuicios que con frecuencia tenemos de las burocracias públicas.

ÍNDICE

SIGLAS.....	1
INTRODUCCIÓN.....	3
CAPÍTULO I. TODO ES IMPLEMENTACIÓN. EL MODELO DE IMPLEMENTACIÓN INTEGRADA PARA EL ANÁLISIS DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	9
1. “Las instituciones importan”. El nuevo institucionalismo en el análisis de las políticas públicas.....	9
1.1 Un nuevo impulso para el estudio de la política. Surgimiento y fundamentos del nuevo institucionalismo.....	10
1.2 El nuevo institucionalismo en el estudio de las políticas públicas y la importancia de las instituciones en el proceso de las políticas públicas.....	13
2. El estudio de las políticas públicas.....	15
2.1 Gobernar por políticas públicas.....	15
2.2 Etapas del proceso de las políticas públicas.....	16
2.3 El análisis de las políticas públicas: origen y enfoques.....	18
3. El interés por la implementación de políticas públicas. Surgimiento y desarrollo del análisis de implementación.....	22
3.1 La implementación de políticas públicas como objeto de estudio: los estudios de primera generación.....	23
3.2 La consolidación del análisis de implementación: los estudios de segunda generación.....	25

3.3 Los estudios de tercera generación: el modelo de implementación integrada de Winter.....	29
3.4 Variables del modelo de implementación integrada.....	32
CAPÍTULO II. APROXIMACIÓN A LA SEGURIDAD PÚBLICA Y A LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO.....	43
1. La seguridad pública en México: cuestiones preliminares.....	43
1.1 Sobre el concepto de seguridad pública.....	43
1.2 La seguridad pública a través del tiempo y las leyes en México.....	45
1.3 Las instituciones de seguridad pública antes de la reforma constitucional de 1994.....	47
1.4 El narcotráfico (crimen organizado) en el origen de la reforma en seguridad pública en México.....	49
1.4.1 La transnacionalización del crimen organizado.....	52
1.5 El futuro de la seguridad pública en la nueva realidad política de México. Descentralización política y desconcentración administrativa.....	53
2. La reforma en materia de seguridad pública. La presidencia de Ernesto Zedillo 1994 – 2000.....	54
2.1 Antecedentes y el estado de la seguridad pública antes de la reforma de 1994.....	55
2.2 La Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Programa Nacional de Seguridad Pública 1995 – 2000.....	58
2.3 El ramo 33, el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal y el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal.....	60
2.4 La Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y la Policía Federal Preventiva.....	64

3. La seguridad pública durante la alternancia política: la presidencia de Vicente Fox 2000 – 2006.....	66
3.1 La Secretaría de Gobernación cede sus funciones en seguridad pública. Creación de la Secretaría de Seguridad Pública y otras iniciativas.....	66
3.2 Más esfuerzos en el combate al crimen organizado. Creación de la Agencia Federal de Investigación y la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada.....	68
3.3 Las fuerzas armadas en la seguridad pública y el operativo México Seguro.....	70
3.4 El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal y el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal 2001 – 2006.....	71
4. De la seguridad pública a la “guerra contra el narcotráfico”: la presidencia de Felipe Calderón 2006 – 2012.....	73
4.1 <i>Casus belli</i> y la “guerra contra el narcotráfico”.....	74
4.2 Terrorismo y crimen transnacional. Cooperación internacional en seguridad: la Iniciativa Mérida.....	77
4.3 Algunas iniciativas. La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Policía Federal.....	79
4.4 Nuevo Modelo de Seguridad.....	80
4.5 La seguridad pública municipal.....	82
CAPÍTULO III. LA IMPLEMENTACIÓN DEL SUBSIDIO PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA DE LOS MUNICIPIOS EN EL MUNICIPIO DE PUEBLA 2008 – 2018.....	85
1. Naturaleza y funcionamiento del SUBSEMUN y el FORTASEG.....	85
1.1 Las posibilidades de consolidación del SUBSEMUN. La implementación a nivel macro 2008 – 2015.....	88

2. Debilidades municipales, auxilios federales: contexto, formulación y diseño del SUBSEMUN-FORTASEG.....	92
2.1 Delincuencia y renovación del federalismo. La seguridad pública municipal 1983 – 2000.....	93
2.2 La reforma constitucional en materia de justicia penal y seguridad pública del 2007. El origen del SUBSEMUN-FORTASEG.....	95
2.3 Objetivos inciertos. Sobre la teoría casual del SUBSEMUN-FORTASEG.....	96
2.4 Aspectos del diseño del SUBSEMUN.....	97
3. El proceso de implementación y gestión del SUBSEMUN-FORTASEG en el municipio de Puebla 2008 – 2018.....	98
3.1 La coordinación intergubernamental e interinstitucional en la implementación del SUBSEMUN-FORTASEG.....	98
3.2 Los recursos del SUBSEMUN-FORTASEG en el municipio de Puebla 2008 – 2018.....	104
3.3 La gestión del SUBSEMUN-FORTASEG en el municipio de Puebla 2008 – 2018.....	106
3.4 El proceso de modernización de los elementos policiacos en el municipio de Puebla con el SUBSEMUN-FORTASEG 2008 – 2018.....	112
4. Mecanismos para mejorar la implementación del SUBSEMUN-FORTASEG en el municipio de Puebla: evaluación y transparencia 2008 – 2018.....	114
4.1 Evaluación de resultados del SUBSEMUN-FORTASEG en el municipio de Puebla 2008 – 2018.....	115
4.2 La transparencia en seguridad pública. Los límites de la retroalimentación en el SUBSEMUN-FORTASEG en el municipio de Puebla 2008 – 2018.....	116
CONCLUSIONES.....	122
PERSPECTIVAS FINALES.....	125

SIGLAS

AFI: Agencia Federal de Investigación.

ASF: Auditoría Superior de la Federación.

CECSNSP: Consejo Estatal de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (Puebla).

CEFP: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.

CIDE: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

CISEN: Centro de Investigación y Seguridad Nacional.

CM: Contraloría Municipal

CNSP: Consejo Nacional de Seguridad Pública.

CONEVAL: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

DEA: Drug Enforcement Administration.

DFS: Dirección Federal de Seguridad.

DOF: Diario Oficial de la Federación.

EM: Ejército Mexicano.

FASP: Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal.

FBI: Federal Bureau of Investigation

FORTAMUN-DF: Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

FORTASEG: Subsidio para el Fortalecimiento del Desempeño en Materia de Seguridad Pública a los Municipios y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México.

INEGI: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

LGEBCSNSP: Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (1995).

LGSNSP: Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2008).

PEF: Presupuesto de Egresos de la Federación.

PF: Policía Federal.

PFP: Policía Federal Preventiva.

PJF: Policía Judicial Federal.

PRI: Partido Revolucionario Institucional.

SCGEP: Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de Puebla.

SEGOB: Secretaría de Gobernación (Federal).

SESNSP: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

SIEDO/SEIDO: Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada

SNSP: Sistema Nacional de Seguridad Pública.

SSP: Secretaría de Seguridad Pública (Federal).

SSPyTM: Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal (Puebla).

SUBSEMUN: Subsidio para la Seguridad de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

INTRODUCCIÓN

Hace ya varios años que la seguridad pública ocupa un lugar prioritario en la agenda del gobierno en México. A partir de las reformas a la Constitución en 1994 en las que el Estado asumió un papel más activo en materia de seguridad pública, los tres niveles de gobierno han impulsado un buen número de acciones destinadas a reformar y modernizar las instituciones de seguridad pública, particularmente a los cuerpos policiacos, aunque también a las instituciones de procuración e impartición de justicia y los centros de readaptación social.

Con el establecimiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública en 1995 se mejoraron los mecanismos de coordinación y cooperación de las policías federal, estatal y municipal, así como los procesos de reclutamiento, profesionalización y evaluación de los elementos policiacos. También se crearon nuevas instituciones de seguridad pública como la Policía Federal Preventiva y la Agencia Federal de Investigación. En materia legal se establecieron nuevas disposiciones como la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, y se reformaron algunas otras para ampliar las capacidades de las instituciones de seguridad pública. En acciones concretas, se crearon nuevos protocolos de actuación para los cuerpos policiacos y se destinaron recursos para actividades de prevención de la violencia y el delito. Además, para apoyar financieramente a las entidades federativas y a los municipios, el gobierno federal estableció en 1998 el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, en el que una parte se destinaba a la seguridad pública municipal, y en 1999 el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados, destinado exclusivamente a la seguridad pública de las entidades federativas.

No obstante los esfuerzos en la materia, los índices delictivos no disminuyeron como se esperaba. Con la crisis de inseguridad y violencia desatada tras la declaración de la “guerra contra el narcotráfico” del presidente Felipe Calderón en el 2007, se planteó nuevamente una reforma a las instituciones de seguridad pública. En ese contexto se estableció la reestructuración de los cuerpos policiacos federales, estatales y municipales para transitar hacia un nuevo modelo policial, basado en la

generación, almacenamiento y explotación de datos criminalísticos. Sin embargo, debido a que difícilmente los municipios podrían avanzar a este nuevo modelo policial con recursos propios, para apoyarlos el gobierno federal creó en el año 2008 el Subsidio para la Seguridad Pública de los Municipios (SUBSEMUN-FORTASEG).

Estas y otras políticas del gobierno federal, así como programas y acciones más particulares de los estados y municipios en materia de seguridad pública, han motivado diversos estudios y análisis que intentan explicar la crisis de inseguridad pública que se vive actualmente. Una buena parte de estas investigaciones se han dedicado a describir los efectos y las consecuencias de estas políticas. Con enfoques del derecho, la criminalística y la ciencia política se han elaborado explicaciones sobre los logros o los fracasos de las reformas y los procesos de modernización de las instituciones de seguridad pública. A estos esfuerzos por comprender el estado de la seguridad pública también se sumó recientemente el análisis de políticas públicas.

Ahora bien, al igual que ocurre con otros enfoques, el análisis de políticas públicas generalmente se ha orientado a evaluar los resultados de los programas o políticas en materia de seguridad pública, o bien, el proceso de formulación y la calidad del diseño de los programas. Por ello, este trabajo centra su atención en un lugar distinto y poco estudiado de estos programas y políticas: el proceso de implementación. Particularmente, analizo el proceso de implementación del Subsidio para la Seguridad Pública de los Municipios (SUBSEMUN-FORTASEG) en el municipio de Puebla. Por lo que más que analizar el proceso de formulación y el diseño o los resultados obtenidos con esta política, utilizo el análisis de políticas para describir el proceso de implementación y algunos de los principales factores que lo facilitaron u obstaculizaron.

Desde que iniciaran los estudios sobre implementación, dos enfoques enfrentados dominaron el análisis. Por un lado el enfoque de arriba hacia abajo, que consideraba que la implementación era definida por la capacidad de los decisores de la política de controlar el proceso de implementación. Por el otro, el enfoque de abajo hacia arriba, que consideraba que el proceso de implementación era definido por los

funcionarios del nivel más bajo de las organizaciones públicas. En esta productiva discusión se identificaron una serie de variables consideradas importantes para el proceso de implementación. Así, en estudios más recientes, se han integrado las perspectivas de los dos enfoques para desarrollar marcos o modelos de análisis que permitan la comparación y la medición de las variables fundamentales para el proceso de implementación.

El modelo de implementación integrada de Winter (2012) es uno de los modelos de análisis que ha incorporado algunas de las variables más importantes en la implementación de políticas públicas: el conflicto en la formulación de la política, la teoría casual de la política, el diseño de la política, el comportamiento organizacional e interorganizacional, el comportamiento de los burócratas al nivel de calle, el comportamiento del grupo objetivo, los resultados de la implementación y la retroalimentación de la política. Para este trabajo, en el que analizo el proceso de implementación del SUBSEMUN-FORTASEG en el municipio de Puebla, utilizo el modelo de implementación integrada de Winter, aunque más como un modelo de análisis con fines descriptivos que con fines comparativos o teóricos.

De esta forma, mediante el uso del modelo implementación integrada, la pregunta de investigación que se hace este trabajo es la siguiente: ¿cómo fue el proceso de implementación del Subsidio para la Seguridad Pública de los Municipios en el municipio de Puebla durante el periodo 2008 – 2018? De manera complementaria, la investigación intenta responder otra pregunta: ¿cuáles fueron los factores, o más precisamente las variables, que facilitaron u obstaculizaron el proceso de implementación del Subsidio para la Seguridad de los Municipios en el municipio de Puebla durante el periodo 2008 – 2018?

La hipótesis que guía esta investigación es la siguiente. Considero que aun cuando el SUBSEMUN-FORTASEG es un tipo de política federal conocida como “etiquetada” o “condicionada”, en la que básicamente los municipios (o en su caso las entidades federativas) y sus administraciones tienen poca o nula capacidad de decisión sobre la política y sólo participan como gestores, hay problemas en el proceso de implementación (y de gestión) en el ámbito local. En este sentido analizo

tres variables que tienen efectos sobre la gestión del SUBSEMUN-FORTASEG en el municipio de Puebla: 1) el comportamiento de las organizaciones como la SSPyTM, el CECSNSP y el SESNSP y 2) entre las organizaciones del nivel local como la SSPyTM y la Tesorería Municipal, así como 3) el comportamiento de los elementos de la policía municipal de Puebla.

Mediante el análisis de estas tres variables intento demostrar que el diseño rígido del SUBSEMUN-FORTASEG, característico de las políticas “condicionadas”, no permea en el contexto del municipio de Puebla. A pesar de que una de las finalidades de las políticas condicionadas es justo la de evitar que la política pueda ser deformada en el ámbito local, ciertos factores del contexto municipal (presencia o ausencia en la profesionalización del personal, institucionalización de procedimientos, discrecionalidad, resistencia al cambio, etc.) si generan efectos sobre el proceso de implementación y gestión del SUBSEMUN-FORTASEG en el municipio de Puebla.

Este trabajo de investigación está compuesto por tres capítulos. En el primero describo la importancia de las instituciones en los procesos políticos, así como las ventajas de utilizar el enfoque general del nuevo institucionalismo en el análisis de políticas públicas, especialmente en el análisis de implementación. Después conceptualizo a las políticas públicas como objeto de estudio. Posteriormente elaboro un recuento histórico del análisis de implementación, sus comienzos y su consolidación, a la vez que describo algunos estudios importantes y sus principales contribuciones al análisis. Por último, desarrollo el modelo de implementación integrada y las variables que lo componen.

En el segundo capítulo hago un recuento de las principales iniciativas del gobierno federal en materia de seguridad pública. Para ello, en primer lugar defino lo que entiendo con el término de seguridad pública y lo que tradicionalmente se entendía como tal en la constitución antes de la reforma de 1994. Después describo algunos procesos políticos y sociales, como el aumento del narcotráfico, la globalización y la descentralización, que tuvieron repercusiones en el problema de la inseguridad y la seguridad pública. Para terminar, hago un recuento de las principales iniciativas

de reforma, acciones y programas que en materia de seguridad pública llevaron a cabo los gobiernos de Ernesto Zedillo, Vicente Fox y Felipe Calderón.

Finalmente en el tercer capítulo desarrollo el análisis de la implementación del Subsidio para la Seguridad Pública de los Municipios en el municipio de Puebla. Comienzo describiendo la naturaleza de la política, sus objetivos y su funcionamiento. Prosigo con un breve análisis de la implementación del SUBSEMUN-FORTASEG a nivel “macro”. Después me dedico propiamente al análisis de la implementación del SUBSEMUN-FORTASEG en el municipio de Puebla. Primero analizo la etapa de formulación y sus variables: la discusión de la política (conflicto), la teoría casual y el diseño de la política. En segundo lugar analizo la etapa de implementación y sus variables, prestando particular atención al proceso de gestión de la política en el municipio de Puebla. Por último, hago el análisis de la etapa de los resultados y algunas de sus posibles implicaciones para el proceso de implementación de la política en el municipio de Puebla. Termino con los principales hallazgos de la investigación.

Metodología

Esta investigación se basa principalmente en la interpretación de datos cualitativos. A través de material bibliográfico y la consulta de documentos en páginas de Internet oficiales del gobierno federal, como el *Diario Oficial de la Federación*, hago un recuento de las principales reformas y políticas en materia de seguridad pública llevadas a cabo por el gobierno federal.

Por otra parte, para la reconstrucción del proceso de gestión del SUBSEMUN en el municipio de Puebla, utilizo algunas auditorias con enfoque de desempeño y otras de cumplimiento financiero disponibles en la página de internet de la Auditoría Superior de la Federación, y otras proporcionadas por el ayuntamiento de Puebla mediante solicitudes de información. Además, para una visión más cercana de cómo se dan los procesos de gestión de este tipo de políticas, ocupé información obtenida a través de algunas entrevistas informales realizadas entre abril y agosto del 2019 al personal relacionado con la gestión del SUBSEMUN-FORTASEG en el municipio

de Puebla y un breve trabajo de campo en las oficinas del actual Enlace FORTASEG del municipio de Puebla durante el mes de julio de 2019.

Aclaración de términos

Oficialmente la política que analizo ha tenido varios nombres aunque parecidos. El mayor cambio ocurrió con la “reestructuración” del año 2015 en el que se convirtió en FORTASEG. Sin embargo, con este cambio se modificaron ligeramente los objetivos finales pero no la esencia del subsidio. Por motivos de espacio, cuando tenga que emplear el nombre completo de esta política la llamaré Subsidio para la Seguridad Pública de los Municipios, esperando que con ello se entienda que me refiero tanto al SUBSEMUN como al FORTASEG. No obstante, en general utilizaré el compuesto SUBSEMUN-FORTASEG para referirme al subsidio.

CAPÍTULO I. TODO ES IMPLEMENTACIÓN. EL MODELO DE IMPLEMENTACIÓN INTEGRADA PARA EL ANÁLISIS DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

Este primer capítulo tiene por objetivo establecer el marco teórico conceptual dentro del cual se lleva a cabo el análisis de la implementación del Subsidio para la Seguridad Pública de los Municipios (SUBSEMUN-FORTASEG) en el municipio de Puebla. Para ello, en primer lugar describo la importancia de las instituciones en el análisis político en general y en el proceso de las políticas públicas en particular. En segundo lugar, describo brevemente el surgimiento de la disciplina de las políticas públicas en la teoría política, para así, dentro de este marco, explicar el inicio de los estudios sobre la implementación de las políticas públicas, así como las variables más importantes surgidas de estos estudios y que fueron consideradas por Winter para la construcción del modelo de implementación integrada.

1. “Las instituciones importan”. El nuevo institucionalismo en el análisis de las políticas públicas.

En alguna parte Plamenatz dijo que “el estudio más digno de la política no es el hombre sino las instituciones”.¹ Las instituciones políticas son producto, aunque también causa, de la forma en que se ejerce el poder al interior de una sociedad. Esta condición dual de las instituciones como causa y consecuencia del comportamiento político de los individuos ofrece una amplia gama de recursos teóricos y metodológicos a las disciplinas que hoy intentan explicar el fenómeno político con rigor científico. El caso de las políticas públicas no es la excepción. De ahí la pertinencia de la frase. En este apartado explico el enfoque teórico del nuevo institucionalismo, sus antecedentes y sus principales fundamentos. Después describo las ventajas de utilizar este enfoque en el estudio del proceso de las políticas públicas.

¹ John Plamenatz, citado en Sartori (2016).

1.1 Un nuevo impulso para el estudio de la política. Surgimiento y fundamentos del nuevo institucionalismo.

Al hablar de nuevo institucionalismo de alguna forma damos por hecho que existió una versión del institucionalismo anterior a ésta. Es así. El interés por las instituciones políticas y su influencia en la sociedad y como objeto de estudio orientado principalmente a hacer recomendaciones prácticas, fue una preocupación del pensamiento político desde Platón y Aristóteles hasta Thomas Hobbes y Montesquieu. Empero, fue hasta mediados del siglo XIX e inicios del siglo XX, momento en que la ciencia política empezó a diferenciarse de disciplinas como el derecho, la historia y la filosofía moral, cuando iniciaron en estricto sentido los primeros estudios sobre las instituciones políticas (Peters, 2003).

Estos primeros estudios estuvieron básicamente orientados a entender a las instituciones de tipo legal-formal. El análisis de las constituciones de los diversos países, la descripción de las formas de Estado (federal o centralista) y las diferentes partes que conformaban al sistema de gobierno fueron comunes en esos primeros estudios, fundamentalmente descriptivos, normativos y poco interesados en la teoría (Peters, 2003). Se podría decir que ese primer institucionalismo se ocupó de estudiar las “reglas, procedimientos y organizaciones formales del gobierno, utilizó el utillaje tanto del jurista como del historiador para explicar las condicionantes que hay sobre el comportamiento político y sobre la eficacia de la democracia, y que promovió la democracia liberal” (Rhodes, 1997, p. 58).

Como se observa, los primeros institucionalistas no dieron mucha importancia a la voluntad individual como factor explicativo de la política. Esto cambió con la revolución conductista de los años cincuenta. Dicha corriente académica sostenía que la política debía entenderse como un sistema, en el cual los individuos actuaban de forma racional y egoísta. Con premisas provenientes de la economía, el conductismo y la teoría de la elección racional, establecían que los individuos se comportaban en el sistema político como lo hacían en el mercado, es decir, de forma racional y con miras a maximizar su beneficio personal. Las ventajas de este “individualismo metodológico” eran evidentes, pues permitían la cuantificación de la

conducta política, lo que daba mayor validez científica a los estudios y facilitaba la elaboración de teorías. Es claro que desde este enfoque las instituciones importaban poco y no eran determinantes en la conducta política de los individuos.

Como respuesta a los enfoques conductista y de la elección racional, caracterizados por el individualismo metodológico, el contextualismo, el reduccionismo, el utilitarismo, el funcionalismo y el instrumentalismo (March y Olsen, 1984), surgió en la década de los ochenta un nuevo enfoque que reorientó el interés por el estudio de las instituciones como factores clave para explicar la política. Dicho enfoque sería conocido con el nombre de nuevo institucionalismo o neoinstitucionalismo.

A pesar de no definir explícitamente a qué se refiere el término de nuevo institucionalismo, para March y Olsen, pioneros de este enfoque, la premisa básica es que las instituciones importan [*institutions matter*], en especial las instituciones formales (Schedler, 2000). La principal característica de este enfoque es la importancia que presta a las normas y valores existentes en una asociación o conjunto de individuos y que son determinantes en su conducta individual. A diferencia de los individuos utilitarios y racionales maximizadores del beneficio personal presupuestos por los teóricos conductistas y de elección racional, para los nuevo institucionalistas los individuos están insertos en una amplia gama de interacciones con otros individuos y comprometidos institucionalmente con ellos (Peters, 2003). March y Olsen definen la institución [política] como un conjunto de reglas y rutinas “interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones” (Peters, 2003, p. 50). Para ellos una regla o norma es un medio para estructurar el comportamiento, mientras que una rutina es una pauta estable de conducta. Ambos elementos operan para establecer la “lógica de lo adecuado” dentro de las instituciones. La “lógica de lo adecuado” no es más que la capacidad que tienen las instituciones para influir en la conducta de sus miembros, quienes deben elegir actuar en apego a las normas establecidas aun cuando las consecuencias sean desfavorables para ellos (Peters, 2003).

Aunque los trabajos considerados dentro de esta corriente son diferentes metodológica y teóricamente, todos comparten un interés primordial: el interés por

las instituciones formales. La esencia del neoinstitucionalismo en ciencia política es justamente eso, “tomar las instituciones formales en serio” (Schedler, 2000, p. 473). Por ello y considerando lo dicho más arriba, el

Neoinstitucionalismo estudia, de alguna manera, lo que la ciencia política siempre ha estudiado: las reglas básicas de la política (constituciones, regímenes políticos, formas de gobierno, sistemas electorales), los actores colectivos de la política (partidos y organizaciones de interés), los subsistemas del Estado (gobiernos, parlamentos, burocracias, tribunales, fuerzas armadas) y las reglas de autoridad que emite el Estado (leyes y reglamentos) (Schedler, 2000, p. 473).

Ahora bien, de alguna forma el nuevo institucionalismo ha incorporado en sus estudios las instituciones informales, debido principalmente a la adopción de este enfoque por disciplinas como la historia y la sociología. Ello ha dificultado que entre los estudiosos y las disciplinas que adoptan el enfoque del nuevo institucionalismo haya un consenso en cuanto a la definición de su principal objeto de estudio, es decir, las instituciones. No obstante, Schedler (2000) y Peters (2003) consideran cuatro características que debe poseer toda “institución social”.

Schedler:

- Las instituciones son creaciones sociales.
- Las instituciones son propiedades sociales, no atributos de individuos.
- Las instituciones persisten a lo largo del tiempo, no son efímeras ni temporales.
- Las instituciones tienen una función social, establecen restricciones y abren oportunidades.

Peters:

- Las instituciones son colectivas. Implica a grupos de individuos a través de cierto conjunto de interacciones pautadas.
- Las instituciones son estables a través del tiempo.
- Las instituciones afectan el comportamiento individual.

- Entre los miembros de una institución existe cierto sentido de valores compartidos.

1.2 El nuevo institucionalismo en el estudio de las políticas públicas y la importancia de las instituciones en el proceso de las políticas públicas.

Desde que se constituyeran como una disciplina diferenciada de la ciencia política y la administración pública, las políticas públicas hicieron uso del enfoque conductista para explicar la acción gubernamental. En este sentido, las políticas públicas eran entendidas como el resultado de las demandas que individuos racionales hacían al sistema político, que a su vez, las procesaba también de forma racional. Para explicar el proceso de las políticas públicas bastaba con conocer los intereses de los actores involucrados.

No obstante, con la profundización en la investigación de las políticas públicas, pronto se dio cuenta de que no siempre los individuos actúan de manera racional o con el objetivo de obtener algún beneficio personal. Más aun, en muchas ocasiones los individuos actúan a conciencia en contra de sus intereses, supeditando su voluntad a imperativos que le son impuestos desde fuera. Es aquí en donde el enfoque del nuevo institucionalismo ofreció nuevas posibilidades para el estudio del proceso de las políticas públicas.

Las instituciones importan porque establecen las reglas del juego en el proceso de las políticas públicas (Eslava, 2010) o porque definen las posibilidades de una organización para llevarlas a cabo (Merino, 2013), lo cual implica que el enfoque del nuevo institucionalismo es útil para estudiar el proceso de las políticas públicas en su conjunto o bien sólo una parte de él. Esto es importante porque el modelo de implementación integrada de Winter que desarrollaré más adelante, implica todo el proceso de las políticas públicas, por lo cual me parece apropiado describir la importancia de las instituciones en cada etapa de dicho proceso.

Para empezar, conviene aclarar que el proceso de las políticas públicas siempre está inserto en un contexto estructural muy amplio de condiciones políticas, económicas y sociales. Factores como el tipo de régimen (parlamentario o

presidencialista, federal o central), el tipo de economía (abierta o proteccionista, privatizada o estatalizada) y el tipo de sociedad civil (activa o pasiva) son los primeros condicionantes para la forma en que un gobierno responde a un problema público.

Para cuando comienza la etapa de la formulación de la política, ésta ya se encuentra limitada por el contexto. Aun así, los actores involucrados cuentan todavía con un amplio margen de maniobra para la negociación de la política. Si existen instituciones consolidadas en donde se discutan y se deliberan las propuestas de política, las posibilidades de obtener un buen diseño de política pública aumentan. Esto es de suma importancia, pues el diseño de una política pública constituye por sí mismo una institución, ya que establece la estructura para la implementación de la política.

Quizá la etapa en la que el peso de las instituciones sobre las políticas es más importante y evidente es durante el proceso de implementación. Si consideramos lo que March y Olsen definen como una institución política, es decir, como un conjunto de reglas y rutinas establecidas en un grupo, asociación o comunidad de personas, la representación más palpable de una institución sea una organización [pública]. Como la implementación de políticas corre inevitablemente a través de las organizaciones públicas, contar con instituciones adecuadas es fundamental para obtener resultados positivos.

Por último, los resultados de la política y su impacto en la sociedad y el gobierno carecen de significado si no se cuenta con instituciones confiables que bajo parámetros precisos evalúen a las políticas públicas. A su vez, de poco sirven las evaluaciones de políticas públicas si no hay en el gobierno una cultura de transparencia y rendición de cuentas, y en la sociedad la demanda del derecho de acceso a la información. En ambos casos, es necesario un entramado institucional que garantice un libre flujo de información entre sociedad y gobierno, que incentive la participación ciudadana en la toma de decisiones, el gobierno democrático y sobre todo el desarrollo de mejores políticas públicas.

2. El estudio de las políticas públicas.

El actuar del Estado ha sido objeto de interés del pensamiento político desde hace mucho tiempo. Como dice Parsons, “podría reconstruirse la historia de la filosofía política a fin de mostrar cómo la preocupación por las ‘políticas públicas’ y los ‘problemas públicos’ han sido un elemento central de la teoría política desde tiempos inmemoriales” (2007: 75). No obstante, es solo desde mediados del siglo pasado, con la expansión de la actividad del Estado a cada vez más ámbitos de la sociedad, que la intervención gubernamental en la solución de los problemas públicos, ha ocupado un lugar preponderante como objeto de estudio de las ciencias sociales, particularmente para la disciplina de las políticas públicas que ha asumido un papel protagónico.

2.1 Gobernar por políticas públicas.

Ahora bien, ¿qué acciones del gobierno pueden considerarse como políticas públicas y, por tanto, convertirse en objeto de estudio de la disciplina de políticas públicas? Ponerse de acuerdo en cuanto a qué es una política pública puede llegar a ser complicado pues existen tantas definiciones como estudiosos hay del tema. Una definición sencilla y reciente dice que “una política pública puede ser definida como una intervención deliberada del Estado para corregir o modificar una situación social o económica que ha sido reconocida como problema público” (Merino, 2013: 17), a lo cual se agregan los requisitos de que las decisiones han de ser,

Tomadas por los órganos ejecutivos o representativos del Estado [...] con el propósito de modificar el *statu quo* en un sentido determinado, mediante el uso de los recursos normativos, presupuestarios y humanos con los que cuenta el sector público y en un horizonte temporal razonablemente definido (Merino, 2013: 17).

A lo anterior, solo agregaría otras dos características de las políticas públicas que quizá Merino obvia en su definición; me refiero a la racionalidad de la acción de un Estado que se gobierna mediante políticas públicas y al papel que los ciudadanos juegan bajo esta forma de gobierno. Lo primero es importante porque, entre otras cosas, delimita espacialmente la intervención del Estado.

Una política pública representa el intento de definir y estructurar una base racional para actuar o no actuar [...], es tener razones o argumentos racionales que incluyen tanto la presunción de que se comprende un problema como de que se tiene una solución. Pone sobre la mesa el problema y las medidas que deben tomarse. Una política ofrece un tipo de teoría sobre la cual se erige el reclamo de legitimidad (Parsons, 2007: 47 y 49).

En cuanto a lo segundo, al papel que la ciudadanía juega en un Estado que se gobierna a través de políticas públicas, es también importante porque elimina la tradicional distinción entre gobierno y sociedad, perspectiva desde la cual ambos ámbitos se encuentran claramente diferenciados, asumiendo el primero un rol protagónico y activo y la segunda un papel secundario y pasivo.

En suma, al hablar de políticas públicas queremos decir decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes. Concedamos que en esta perspectiva disminuye el solitario protagonismo gubernamental y aumenta el peso de los individuos y de sus organizaciones. Se sustancia cuidadosamente al gobierno. Y se abren de par en par las puertas para nuevas formas de diseño y gestión de las políticas: singulares, descentralizadas, subsidiarias y solidarias, corresponsables, en las que gobierno y sociedad enfrentan variada y conjuntamente los problemas colectivos (Aguilar, 2000: 36).

Con las dos últimas características que describo, pues, es más clara la distinción en la intervención de un Estado con gobierno democrático que actúa mediante políticas públicas de uno autoritario que suele actuar casi siempre de forma unilateral a través de programas o planes nacionales (Aguilar, 2000). Con esto tenemos una definición más completa, aunque no exhaustiva, de lo que es una acción de gobierno considerada como política pública.

2.2 Etapas del proceso de las políticas públicas.

Con todo, una política pública no es tan simple ni evidente como puede llegar a parecer, por lo que identificar una acción gubernamental que toma esta forma no es sencillo, menos aún distinguir en dónde empieza y en dónde termina este tipo de intervención. Es por ello que el principal aporte de la disciplina de las políticas

públicas es haber elaborado los “marcos analíticos” desde los cuales es posible entender y comprender de mejor forma el llamado proceso de las políticas públicas, incorporando para ello herramientas teóricas y metodológicas de otras disciplinas como la ciencia política, la economía, la administración, entre otras.

En el estado actual de la disciplina, es casi una operación intuitiva asumir el proceso de las políticas públicas como una serie de etapas o secuencias de acciones claramente diferenciadas, que bien pueden tomar la forma de un proceso lineal sistémico o cíclico. No obstante, se debe tener cuidado pues este es solo un modelo analítico que facilita al investigador o estudioso la comprensión del proceso. En la realidad dichas etapas o fases no son tan claras, además de que tienden a mezclarse o a sobre o superponerse (Aguilar, 2000). Aunque a lo largo de la historia del análisis de políticas públicas se han identificado las etapas que se consideran las más importantes en el proceso de las políticas públicas, en los trabajos más recientes se asume que el proceso de las políticas públicas se compone generalmente de tres etapas: formulación y diseño, implementación y evaluación (Merino, 2013). Es preciso aclarar que cada una de estas etapas contiene una serie de variables que, para los propósitos de este trabajo, describiré más adelante, por lo que en esta parte solo me concentro en qué consiste cada etapa y su importancia para el proceso de las políticas públicas.

En primer lugar se encuentra la etapa de la formulación y el diseño de la política. Esta etapa es importante porque en ella se define lo que Merino (2013) –que sigue a Majone- denomina el “núcleo duro” de la política pública, y que es determinante porque establece la estructura de la implementación y los parámetros bajo los cuales serán evaluados los resultados de la política. En esta etapa se identifica el problema público. Mediante investigación científica se establecen la causa (o posibles causas) que generan dicho problema. Finalmente, con ayuda de alguna teoría, se define un curso de acción para la situación que se ha identificado como problemática, es decir, se elabora o diseña la política pública (Merino, 2013). Además, durante esta etapa tiene lugar otro memento importante, que es la discusión de la política, en la cual se evalúan las distintas opciones de política y en

la que los diversos actores exponen sus posturas e intereses para respaldarla o desaprobala.

La implementación, por su parte, consiste en aquella etapa en donde el diseño de la política se pone a prueba, es decir, en donde su legislación o normativa se transforman en acciones concretas y tangibles. Esta etapa es importante porque en ella se define si la política generará resultados favorables a lo estipulado en el diseño o, por el contrario, si se empantana o deforma durante su paso por el complejo mundo de las burocracias públicas. Aunque es fundamental contar con un buen diseño de política que articule los medios con los objetivos y metas que se quieren alcanzar, lo crucial en esta etapa es la forma en que dicho diseño es congruente con los valores de los organismos o dependencias (organizaciones) encargadas de echar a andar la política. Por lo tanto, más que un buen diseño, la clave para una implementación con posibilidades de generar resultados favorables dependerá de la medida en que la política modifique o altere la rutina de estas organizaciones; las políticas que impliquen grandes cambios en las rutinas de las organizaciones enfrentarán más problemas en la implementación que aquellas en las que los cambios exigidos sean menores (Merino, 2013).

Finalmente, la tercera etapa tiene que ver con los resultados o la evaluación de los resultados de la política pública. La importancia de esta parte del proceso de las políticas públicas radica en que es aquí en donde se decide si se continúa o no con la intervención del Estado. Considerando que previamente se identificó un problema público así como sus posibles causas y que en base a ello se diseñó un curso de acción para revertir dicha situación, la evaluación consistiría pues, en saber en qué medida los resultados de la política son congruentes con ese denominado “núcleo duro”. Además, con un enfoque ligeramente distinto, la evaluación también es importante porque da cuenta del desempeño del personal que se encarga de la implementación de la política.

2.3 El análisis de las políticas públicas: origen y enfoques.

He descrito, en el sub apartado anterior, el tipo particular de acción del Estado que hoy conocemos con el nombre de política pública, así como algunas de sus

principales características. También expliqué de forma bastante breve las etapas en que generalmente se divide el proceso de las políticas públicas. En lo que sigue, describo el análisis de las políticas públicas; sus orígenes y principales enfoques. Si decidí explicar en apartados diferentes a las políticas públicas como objeto de estudio y como enfoque, es con la finalidad de evitar que uno y otro puedan llegar a confundirse. Hay que decir que por su naturaleza, los dos ámbitos han tendido a mezclarse prácticamente desde sus inicios, lo que ha provocado, entre otras cosas, la dicotomía entre el llamado conocimiento *de* las políticas y el conocimiento *en o para* las políticas.

Antes de empezar me gustaría hacer dos aclaraciones. La primera es que para la redacción de este sub apartado me baso principalmente en la obra de Parsons (2007), que a mi juicio, por su contenido esquemático y didáctico, ofrece una gran introducción al análisis de las políticas públicas. La segunda se refiere principalmente a la forma bastante resumida en que desarrollo este sub apartado, por lo que recomiendo, a quien desee profundizar en el tema, remitirse al citado autor, a Meny y Thoenig (1991), o bien, a las ya clásicas *Antologías* de Aguilar (2000; 2000; 2000; 2000), por mencionar algunos ejemplos.

Entendida como la organización legal del poder político, la racionalidad en la actividad gubernamental y del Estado fue objeto de interés de la teoría política desde los primeros años del siglo XX. La formación de las burocracias y su funcionamiento, los procesos y las técnicas de la administración en los aparatos de gobierno, poco a poco fueron dando forma a una nueva disciplina que diera cuenta de esta realidad en los Estados modernos; hablo, por su puesto, de la administración pública. No obstante, con marcos de referencia poco claros, una metodología endeble y un objeto de estudio incierto, la administración pública no pudo consolidarse como una disciplina que explicara no solo la organización racional del aparato del Estado, sino también la intervención de éste en una realidad social, política y económica nueva, con problemas concretos, recursos escasos y con una mayor participación de la sociedad (Merino, 2013). Es aquí en donde el enfoque de las políticas públicas empieza a cobrar un mayor protagonismo.

A la fecha no hay duda de que es a Harold D. Lasswell a quien se debe la propuesta del estudio de las políticas públicas. Preocupado por saber cómo las ciencias pueden contribuir a que los gobiernos tomen las mejores decisiones en cuanto a “los problemas fundamentales del hombre en sociedad”, “los conflictos básicos de nuestra civilización” y a “la plena realización de la dignidad humana” (Aguilar, 2000), Lasswell dio a conocer su programa que denominó “ciencias de las políticas”. De acuerdo a Aguilar (2000), fundamentalmente la propuesta de Lasswell no era diferente a la que muchos filósofos o teóricos políticos se han planteado a lo largo de la historia, a saber, la difícil cuestión de conciliar teoría y práctica, ciencia y política. No obstante, la originalidad de Lasswell radica en que su propuesta no apela a una concepción personal teórica o filosófica con pretensiones de validez universal, sino a un tiempo y lugar específico, esto es, al desarrollo técnico y científico de su país a mediados del siglo XX. De ahí que lo que Lasswell buscara era unir en un mismo esfuerzo a todas las disciplinas de las ciencias sociales (y otras) para alcanzar los objetivos del gobierno con eficiencia y eficacia, a lo que llama “orientación por las políticas”. Así, desde su artículo fundador, Lasswell anuncia la doble orientación de su programa: el conocimiento *de* las políticas y el conocimiento *en o para* las políticas (Aguilar, 2000).

A partir del programa de Lasswell empezaron a surgir desde las diversas disciplinas de las ciencias sociales una gran cantidad de propuestas para el análisis de las políticas públicas. Desde entonces se ha recurrido lo mismo a métodos cuantitativos que a cualitativos o mixtos. Metodológicamente se ha procedido tanto inductiva como deductivamente. Se han utilizado enfoques sistémicos, racionalistas, institucionalistas, entre otros. El resultado ha sido una variedad de marcos o modelos análisis para cada una de las etapas que componen el proceso de las políticas públicas. A continuación resumo algunos de los principales enfoques utilizados en el análisis de políticas públicas.

La primera etapa comprende la formulación de las políticas. En esta etapa se define el problema y se decide la política. Para el análisis de los problemas sociales comúnmente se utilizan los siguientes enfoques:

- Enfoque positivista.
- Enfoque sociológico.
- Enfoque neomarxista y crítico.

Los enfoques utilizados para el análisis de la toma de decisiones en políticas públicas son los siguientes:

- Enfoques del poder (elitismo, pluralismo, marxismo, corporativismo, profesionalismo, tecnocracia).
- Enfoques de racionalidad (racionalidad económica, racionalidad burocrática).
- Elección pública (economía y elecciones públicas).
- Enfoques institucionales (institucionalismo sociológico, institucionalismo económico, institucionalismo político).
- Enfoque informativo y psicológico (psicología y cibernética).

En cuanto a los enfoques utilizados para el análisis de la implementación se encuentran los siguientes:

- Enfoque *top-down* (primera generación de estudios).
- Enfoque *bottom-up* (segunda generación de estudios).
- Enfoque integral (tercera generación de estudios).

Finalmente, los enfoques utilizados para la evaluación de la política se dividen generalmente en dos:

- Enfoque en los resultados.
- Enfoque en el desempeño.

La exposición de los enfoques no es exhaustiva. Falta describirlos y explicar los presupuestos teórico-filosóficos en los que se fundamentan. Además no se exponen los modelos de análisis que se han desarrollado y los intentos de explicaciones teóricas derivados de éstos. El carácter general de la exposición ha sido el de mostrar la interdisciplinariedad del análisis de políticas públicas y el reto que supone elaborar un análisis de cualquiera de las etapas sin quedar atrapado en la complejidad de los enfoques. En el apartado siguiente describo sólo el análisis de la etapa de implementación de políticas.

3. El interés por la implementación de políticas públicas. Surgimiento y desarrollo del análisis de implementación.

El análisis de la implementación de políticas tiene su objeto de estudio en esa etapa del proceso de las políticas públicas en que el diseño de la política se convierte en acciones concretas para alcanzar los objetivos que se han establecido. Este tipo de análisis devela las complejas relaciones que se dan entre actores y organizaciones en el marco de la puesta en marcha de toda política y muestra las “restricciones burocráticas” a las que inevitablemente se enfrenta (Merino, 2013). El interés por la implementación de políticas públicas surgió inicialmente en los Estados Unidos en los años setenta. Los magros resultados de las políticas sociales de la administración de Lyndon B. Johnson conocidas como *Great Society* y *War on Poverty* llevaron a los analistas de políticas a preguntarse por qué (y en alguna medida también cómo), a pesar de contar con el consenso necesario y con recursos suficientes, las acciones emprendidas en el marco de estas políticas no cumplieron con sus objetivos. Los estudios de estos primeros analistas llegaron a conclusiones similares: la etapa de implementación de una política importa y es fundamental para su éxito o fracaso. Desde esta perspectiva los decepcionantes resultados de las políticas sociales del gobierno de Johnson no se debieron tanto a un mal diagnóstico de los problemas o a un mal diseño de las políticas, sino más bien a la suposición de que una vez decididas, las instancias –burocracias, organismos y dependencias públicas- convertirían de forma automática y sin contratiempos las decisiones de política en acciones concretas. Estos primeros estudios demostraron que la realidad era diferente y que la implementación de una política, su puesta en marcha, era mucho más compleja de lo que los encargados de decidirla y anunciarla imaginaban (Aguilar, 2000).

En adelante describo los estudios de implementación de políticas públicas de primera y segunda generación así como algunos de sus principales aportes. Después explico la propuesta de los estudios de tercera generación y desarrollo el modelo de implementación integrada de Winter y las variables que incorpora el modelo.

3.1 La implementación de políticas públicas como objeto de estudio: los estudios de primera generación.

La primera generación de estudios sobre implementación corresponde a los trabajos pioneros que inauguran este campo de estudio. En su trabajo *New Towns in Town* (1972) Martha Derthik elabora la pregunta teórica de *por qué* puede fallar un programa o política pública federal (Aguilar, 2000). La autora responde en su estudio sobre un programa de vivienda federal de los Estados Unidos, que se debe “principalmente a la limitada capacidad del gobierno federal para influir en las acciones de los gobiernos locales y a su tendencia a proyectar metas ideales” (citada en Aguilar, 2000: 37). Desde esta perspectiva el problema de la implementación radica en la discordancia entre los objetivos y metas del gobierno federal estadounidense y las capacidades, intereses y motivaciones reales de los gobiernos locales. El principal aporte de la autora es haber puesto en evidencia a las relaciones intergubernamentales como una variable importante para el proceso de implementación de las políticas públicas.

El segundo estudio y quizá uno de los más influyentes en el análisis de la implementación es el de Aaron Wildavsky y Jeffrey Pressman (1998). En su investigación sobre un programa federal de generación de empleos para las minorías de la ciudad de Oakland, California, los autores demostraron lo complejo que puede ser implementar una política pública aun cuando se cuenta con los recursos necesarios y con el apoyo inicial de los participantes. Pressman y Wildavsky entienden la política pública como una hipótesis causal que puede ser probada en la realidad, esto es, dadas las condiciones iniciales (consenso en cuanto a la atención de un problema y los recursos necesarios para atenderlo), mediante el empleo de ciertos medios (instrumentos de la política) se obtienen determinados resultados. De acuerdo a esta visión la implementación consistiría en la articulación de una serie de acciones sucesivas para que con los medios de la política se alcancen los fines esperados, las metas u objetivos de la política. De ahí que “defecto de implementación no sería la falla en la puesta en marcha sino la capacidad de seguir adelante” (citado en Aguilar, 2000:46).

De esta forma el centro de atención de Pressman y Wildavsky consiste en aquellos puntos de decisión de los que depende la marcha de la política, por lo que para ellos, el problema de la implementación se encuentra en la “complejidad de la acción conjunta” y la “multiplicidad de puntos de decisión” y decisores. La complejidad de un escenario como este provoca que las probabilidades de que una política se realice disminuyan considerablemente.

Por último, Pressman y Wildavsky también evidenciaron la importancia que tiene para el proceso de implementación la teoría causal en que se basa toda política. Si de entrada, el medio (o los medios) a través de los cuales se pretende modificar una situación problemática no está fundamentado en una teoría social, económica, etc., más o menos válida, las posibilidades de siquiera llegar a iniciar la implementación son mínimas.

La mayor contribución de Pressman y Wildavsky es haber acotado y precisado el proceso de implementación y el problema de la implementación de políticas públicas como un objeto de estudio diferenciado, además de haber sugerido algunos conceptos y variables de análisis para esta etapa del proceso de las políticas públicas (Aguilar, 2000).

Otro influyente estudio en el campo de la implementación de políticas es el de Eugene Bardach *The Implementation Game*. En este estudio Bardach distingue “el problema de la implementación” del “proceso de la implementación”. El primero se refiere a la “pluralidad de intereses” mientras que el segundo hace referencia al “proceso de ensamblaje” de esa “pluralidad de intereses” en el proceso de implementación (citado en Aguilar, 2000, 61). De ahí que Bardach conciba dicho proceso como un “escenario” en el que los diversos actores que intervienen en la política emplean una variedad de técnicas y estrategias (“juegos”) “con el fin de ganar control sobre los elementos que componen el programa de implementación de una política y que están bajo el control de otros actores independientes” (Aguilar, 2000: 63). En palabras más claras, para Bardach

El proceso de implementación se caracteriza por el maniobrar de muchos actores semiautónomos, cada uno de los cuales intenta tener acceso a los elementos del

programa y tenerlos bajo su control, intentando al mismo tiempo extraer las mejores ventajas de otros actores que también buscan tener acceso a los elementos que les den el control (citado en Aguilar, 2000: 63).

Con esto el autor identifica una serie de “juegos de implementación” que generan efectos adversos que dificultan el desarrollo de la política pública. Para evitar estos juegos recomienda “escribir escenarios” para anticipar los juegos y en base a ello diseñar la política lo más simple posible, sustentada en teorías probadas y, sobre todo, la conciencia en cuanto a lo que el gobierno puede o no resolver (Aguilar, 2000). Como se observa, a Bardach se debe uno de los primeros intentos de generar un marco de análisis para el estudio del proceso de implementación de una política pública.

Hasta aquí he expuesto tres estudios pioneros en el campo del análisis de la implementación de políticas. A estos primeros trabajos suele denominárseles como de “primera generación”, principalmente por dos razones: la primera de ellas es que en general “fueron estudios de caso exploratorios e inductivos destinados a generar teorías” (Winter, 2018: 63), en tanto que la segunda es por el empleo del enfoque de arriba hacia abajo (*top-down*), caracterizado por el supuesto de que el proceso de implementación “es el tránsito de los programas y objetivos decididos en los altos niveles de gobierno a las operaciones de organizaciones e individuos en una localidad concreta” (Aguilar, 2000: 80), es decir, que se “concibe a los encargados de la implementación como agentes de quienes pretenden formular las políticas” (Hogwood y Gunn, 2018: 43). La contribución de estos primeros estudios fue haber puesto la atención en una parte del proceso de las políticas hasta entonces descuidado por los analistas de políticas.

3.2 La consolidación del análisis de implementación: los estudios de segunda generación.

Con un objeto de estudio ya delimitado, una ola de trabajos teóricos y empíricos a finales de los años setenta e inicios de los años ochenta en Estados Unidos consolidarían el análisis de implementación de políticas públicas. A estos estudios se les conocería como de “segunda generación”. Aguilar (2000) los clasifica de esta

forma por emplear un enfoque de abajo hacia arriba (*bottom-up*). Este enfoque se caracteriza por suponer que el proceso de implementación es definido por aquellos funcionarios o servidores públicos que operan y dan forma a la política en el nivel más bajo de la administración pública, los que tienen contacto directo con los beneficiarios, los llamados “burócratas de nivel de calle, piso o ventanilla”. Winter, por su parte, clasifica como de segunda generación no solo a los trabajos que emplean el enfoque de abajo hacia arriba sino también a los que emplean el enfoque de arriba hacia abajo e incluso una síntesis de ambos, pero que a diferencia de los trabajos pioneros descritos más arriba, estos se caracterizan por el uso de “modelos o marcos de análisis de mayor ambición teórica” (2018: 83). Considerando estas dos clasificaciones, a continuación describo algunos de los principales trabajos de “segunda generación” y sus aportaciones al análisis de implementación de políticas.

En primera instancia, los estudios de implementación de segunda generación implicaron un cambio de enfoque en la forma de abordar el proceso de implementación. Si en los estudios de primera generación el proceso de implementación estaba determinado por los formuladores y decisores de la política y su capacidad para controlar dicho proceso, en los primeros estudios de segunda generación el enfoque fue invertido. Desde esta nuevo enfoque los que verdaderamente determinan el proceso de implementación de una política pública son los funcionarios del nivel más bajo, los que entran en contacto directo con la ciudadanía, los llamados burócratas de nivel de “calle, piso o ventanilla”, que no son más que el médico, el maestro, el policía, etc., que se encargan de transformar los objetivos casi siempre abstractos y ambiguos de la política en acciones concretas.

En este enfoque de abajo hacia arriba (*bottom-up*) lo que en verdad cuenta no es tanto la “conformidad” en la operación de los burócratas de nivel de calle con respecto a la política, sino más bien el “rendimiento” que pueden generar con sus capacidades y recursos limitados (Aguilar, 2000). De ahí que dos conceptos fundamentales de este enfoque sean la discrecionalidad y la rutina. La primera se refiere a la capacidad de los burócratas al nivel de calle de modificar la política para operacionalizarla en un contexto determinado, en tanto que la segunda hace

referencia a la adaptación de la política a la situación de sus operadores y no a la inversa.

Sin duda, los trabajos de esta segunda generación de estudios que utilizaron el enfoque de abajo hacia arriba hicieron aportes teóricos importantes para el estudio de la implementación. Lipsky, por ejemplo, destacó el papel fundamental del burócrata al nivel de calle, el operador directo, en la forma que toma la política para el usuario o beneficiario (Aguilar, 2000). Elmore (2000), por su parte, subrayó la importancia que supondría para el proceso de implementación un “diseño retrospectivo” más que un “diseño prospectivo” de la política, esto es, un diseño de política basado en las interacciones que verdaderamente suceden entre implementadores y beneficiarios y no en las que suponen los formuladores o decisores. Finalmente, la propuesta de Berman (2000) de “adaptación mutua” entre los imperativos de la política y el “contexto institucional” local en el que se lleva a cabo el proceso de “microimplementación”, anticipa las características que para Winter (2018) también poseen la segunda generación de estudios: la síntesis de los dos enfoques y las primeras propuestas de modelos o marcos útiles más allá de los estudios de caso.

Quizá el primer trabajo que intentó desarrollar un marco de análisis para el proceso de implementación de políticas públicas fue el de Van Meter y Van Horn (2000). Los autores –que se valen de un enfoque sistémico de arriba hacia abajo- desarrollan un marco conceptual de análisis compuesto de seis variables independientes interrelacionadas que figuran entre la política y su ejecución, es decir, en el proceso de implementación: 1) normas y objetivos, 2) recursos, 3) comunicación entre organizaciones y las actividades para obligar a la acción, 4) características de las instancias responsables de la implementación, 5) condiciones económicas, sociales y políticas y 6) actitud de los encargados de la política. Van Meter y Van Horn también elaboran una tipología de políticas en base a dos características: el cambio exigido por la política (innovación) y el consenso en cuanto a los objetivos de la política por parte de los participantes en la implementación. De ahí que su marco de análisis sirva para evaluar el desempeño de cada una de las variables

independientes respecto a cada tipo de política y su impacto en el proceso de implementación.

Otra propuesta interesante para el estudio del proceso de implementación fue la de los modelos organizacionales de Elmore (2000). De acuerdo al autor, toda política atraviesa inevitablemente las organizaciones públicas, por lo que es fundamental conocer su funcionamiento y sus implicaciones para el proceso de implementación. Elmore propone cuatro modelos que pueden ser útiles para el análisis de implementación de políticas: 1) el modelo de la administración de sistemas, 2) el modelo del proceso burocrático, 3) el modelo del desarrollo organizacional y 4) el modelo del conflicto y la negociación. De sus cuatro propuestas, solo la primera supondría implícitamente un enfoque de arriba hacia abajo para el análisis de la implementación, pues en el resto, aunque existen mecanismos formales de control jerárquico, el comportamiento real de las unidades y los miembros que conforman la organización llega a estar compuesto de altos grados de autonomía. Por último, Elmore aclara que sus modelos son “construcciones abstractas o tipos ideales”, por lo que propone utilizar los cuatro modelos para el análisis de un solo proceso de implementación y determinar cuál puede llegar a ser más conveniente, o bien, aplicar un modelo para un caso particular de organización, política y contexto.

Finalmente, el marco de análisis de Sabatier y Mazmanian (2000) fue el primer intento de integración, síntesis y operacionalización de algunas de las variables más importantes para el proceso de implementación. Desde mi punto de vista, su trabajo constituye el inicio de la transición de los estudios de segunda generación a los de tercera generación. Para estos autores, la “función central del análisis de la implementación consiste en identificar los factores que condicionan el logro de los objetivos normativos a lo largo de todo el proceso” (Sabatier y Mazmanian, 2000: 329). Esos factores con una serie de variables independientes que se dividen en tres categorías: 1) tratabilidad del problema, 2) capacidad de la ley para estructurar el proceso de implementación y 3) variables no normativas que condicionan la implementación. Estos factores (variables) repercuten directamente en cinco variables dependientes que componen el proceso de implementación: 1) resultados

de la acción de las dependencias encargadas de la implementación de la política, 2) acuerdo de los grupos objetivo con los resultados de la acción, 3) los impactos efectivos de los resultados de la acción, 4) los impactos percibidos de los resultados de la acción y 5) la revisión mayor de las normas. De ahí que para Sabatier y Mazmanian, el marco de análisis pueda utilizarse “para hacer estimaciones sobre el desempeño de la implementación, presentando algunos escenarios en los que se muestre cómo pueden interactuar las variables a lo largo del tiempo [...] (2000: 364). En la perspectiva teórica, cabe destacar la importancia que Sabatier y Mazmanian asignan a las instituciones en el proceso de implementación, especialmente al “imperativo legal”. En su marco de análisis, la ley o diseño normativo es indispensable ya que “estructura” el proceso de implementación, es decir, establece quiénes deben participar y cómo deben participar. En contraposición a los “conductistas” que establecen el componente racional al comportamiento individual, para ellos “gran parte del comportamiento burocrático se explica por la estructura legal o por la ausencia de tal estructura” (Sabatier y Mazmanian, 2000: 365).

3.3 Los estudios de tercera generación: el modelo de implementación integrada de Winter.

En subapartados anteriores describí brevemente los llamados estudios de implementación de primera y segunda generación, así como algunos de los trabajos más representativos de cada uno de ellos. En este subapartado describo las principales características de los denominados estudios de tercera generación e introduzco directamente el modelo de implementación integrada de Winter. Finalizo describiendo las principales variables del modelo.

En los años ochenta la investigación de la implementación de políticas empezaba a consolidarse, especialmente en los Estados Unidos y Europa. No obstante, la mayoría de las investigaciones continuaban siendo estudios de caso basados en datos cualitativos que regularmente empleaban enfoques inductivos (Winter, 2018; Sætren, 2018), por lo que para la década de los años noventa una serie de investigadores de la implementación de políticas consideró que esta área de estudio estaba lo suficientemente avanzada como para elaborar modelos de análisis de

mayor rigor científico. Así surgió el llamado “paradigma de investigación de tercera generación”, que de acuerdo a Sætren contaba con las siguientes características:

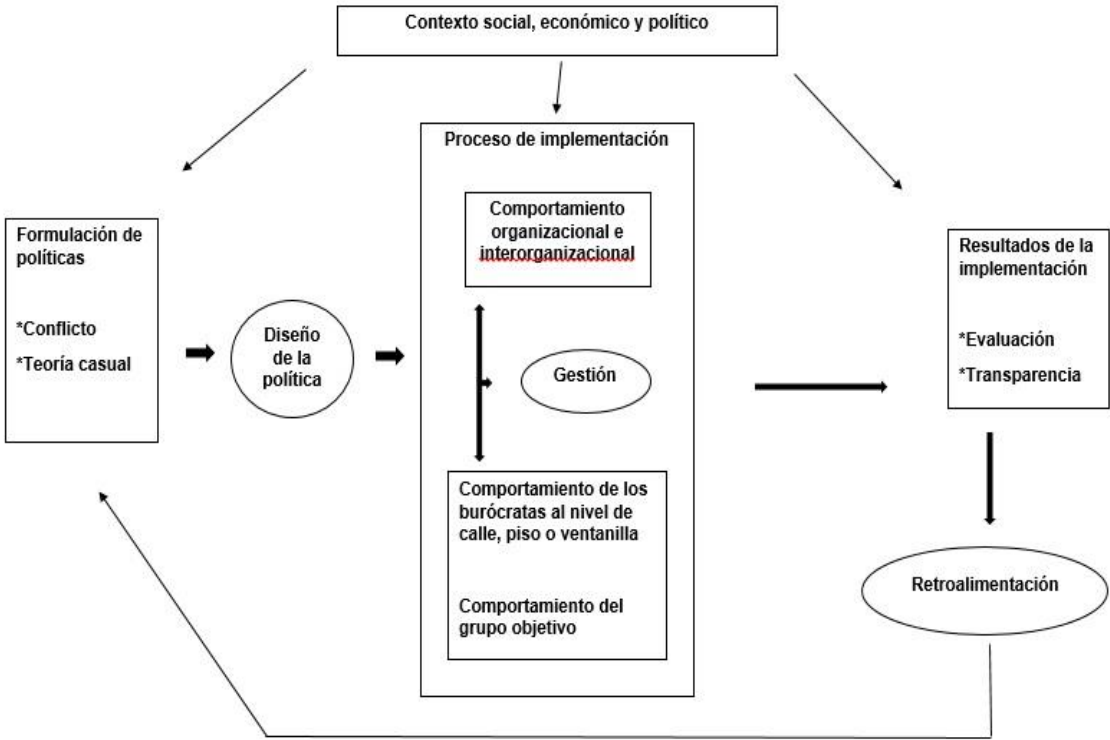
- Las variables clave deben estar definidas de forma clara.
- Las hipótesis derivadas de constructos teóricos deben guiar el análisis empírico.
- Mayor uso del análisis estadístico utilizando datos cuantitativos para complementar el análisis cualitativo.
- Más comparaciones entre las diferentes unidades de análisis en todos los sectores políticos.
- Mayor diseño longitudinal de investigación (2018: 119).

En el marco de esta nueva orientación en los estudios de implementación, Søren C. Winter propuso el modelo de implementación integrada.

El marco de análisis que ocupó para la presente investigación es justamente el modelo de implementación integrada de Winter, lo que precisa algunas aclaraciones. El modelo de Winter está compuesto por tres conjuntos de variables interrelacionadas que se encuentran insertas en un contexto social, político y económico determinado. Winter no espera que su modelo sea útil para explicar de forma descriptiva el proceso de implementación, sino los resultados de dicho proceso medidos en el comportamiento en la ejecución de la política y los impactos que genera medidos en el cambio, condición o comportamiento del grupo objetivo. De ahí que su modelo sea apto para la comparación del desempeño de diferentes políticas públicas, tal como lo utilizan Vancoppenolle et al. (2018), en un estudio sobre la implementación de dos programas de bienestar social belgas. Ahora bien, en contra de las intenciones originales de Winter, yo empleo el modelo de implementación integrada como un marco de análisis con fines esencialmente descriptivos, esto es, relaciono las variables con el proceso de implementación en su conjunto, por lo que las variables dependientes del modelo original van insertas en las variables de la etapa del proceso de implementación.

Cabe destacar, por otra parte, que a la modificación general del modelo hago otras dos modificaciones particulares. En primer lugar, al contexto socioeconómico originalmente planteado por Winter agrego también la dimensión del contexto político, esto principalmente porque a diferencia de él que ubica la dimensión política en la etapa de formulación, en el caso que yo estudio el contexto político trasciende a la política pública misma, es decir, es una variable de tipo estructural y no coyuntural que obedece a un proceso político más amplio. En segundo lugar, en la etapa de los resultados agrego la variable de transparencia, porque me parece es importante para la retroalimentación del proceso de implementación de la política, pues puede llegar a plantear un rediseño e incluso un cambio en los objetivos de la política original. El esquema adaptado del modelo de implementación integrada se muestra en la Figura 1.

Figura 1. Modelo de implementación integrada.



Fuente: Tomado y modificado de Vancoppenolle et al (2018).

Finalmente hago una última advertencia. Desafortunadamente no pude consultar directamente el ensayo en donde Winter desarrolla su modelo, por lo que me baso principalmente en Winter (2018) y Vancoppenolle et al. (2018) para su elaboración. Esto ofrece una ventaja aunque también una desventaja. La desventaja es que lo que implica cada variable es probable que se aleje tal como Winter las concibió originalmente, por lo que la responsabilidad de como las desarrollo aquí es enteramente mía. En defensa puedo decir que a pesar de que con frecuencia en esta área de estudio el uso de las variables se orienta a fines distintos, no ocurre así con su significado, en el que generalmente se asumen posiciones similares. De ahí que la ventaja que veo es que es posible elaborar las variables fuera del contexto anglosajón y europeo y adaptarlo al contexto que aquí estudio sin que por ello pierdan su significado y sus implicaciones para el modelo.

3.4 Variables del modelo de implementación integrada.

En este subapartado describo las variables del modelo de implementación integrada. Aunque el modelo parece ser una representación de todo el proceso de las políticas públicas y, de hecho, se distinguen las etapas que lo conforman, aquí describo las variables que están en cada una de las etapas por su relación e importancia particular para el proceso de implementación.

La macroestructura de la implementación: el contexto social, económico y político.

El contexto social, económico y político hace referencia principalmente a variables externas que afectan el proceso de implementación. En los modelos de Van Meter y Van Horn (2000) y de Mazmanian y Sabatier (2000) que describí anteriormente se mencionan algunas de estas variables, como son la disponibilidad de los recursos o de ciertas tecnologías, así como la atención de los medios de comunicación o la opinión pública. Por mi parte, entiendo el contexto social, económico y político como la estructura a nivel macro en el que se desenvuelve el proceso de implementación, es decir, el entramado institucional que condiciona el proceso de las políticas públicas en general y el proceso de implementación en particular. Desde esta perspectiva, más que variables determinadas, el contexto social, económico y

político se refiere a ciertas formas institucionales que tienen efectos sobre el proceso de implementación, como pueden ser las relaciones entre los poderes o niveles de gobierno, las relaciones entre el sector público y el privado e incluso las relaciones de cooperación entre países en determinados sectores de interés común.

La “estructura” de la implementación: la formulación de la política.

Anteriormente describí de forma breve y muy general la etapa inicial del proceso de las políticas públicas, que suele denominarse como formulación de la política. Esta etapa es importante porque contiene varios momentos que son fundamentales para el desarrollo posterior de la política; el establecimiento de la agenda, la definición del problema público y la evaluación de las opciones de política se dan en este proceso de formulación de la política. Particularmente en esta etapa, algunos estudios han identificado variables que afectan directamente el proceso de implementación y que contribuyen al éxito o fracaso de la política. Por ejemplo, en el modelo de Van Meter y Van Horn (2000) es fundamental que haya claridad en los “estándares y objetivos” y que se cuente con los recursos para que se inicie la ejecución de la política (implementación). De forma similar, en el modelo de Sabatier y Mazmanian (2000) se considera que “objetivos claros y coherentes”, la “incorporación de la teoría casual adecuada” y la disponibilidad de “recursos financieros” son variables esenciales para el proceso de implementación. Por lo que respecta al modelo de implementación integrada que ocupo, son tres las variables de la etapa de formulación que son importantes para el proceso de implementación: 1) el conflicto en torno a la formulación de la política y 2) la teoría casual que invoca la política; variables que finalmente determinan 3) el diseño de la política.

El conflicto en la formulación de las políticas públicas. El conflicto es inevitable en los Estados que se gobiernan mediante políticas públicas. La pluralidad de intereses, valores, motivaciones, etc., presentes en las sociedades democráticas o en proceso de democratización provocan que el conflicto surja espontáneamente cuando el gobierno decide actuar. Aun cuando todo mundo puede estar de acuerdo en cuanto a la necesidad de modificar una situación que genera malestar en la sociedad, siempre son discutibles los medios para hacerlo, las personas u

organizaciones que intervienen, los posibles costos o efectos colaterales que puede generar, etc.

El proceso de implementación depende del diseño de la política y éste a su vez del conflicto que se genera en la formulación de la política. La definición del problema, el reconocimiento de los afectados, la evaluación de las opciones y los medios, el acuerdo entre los partidos políticos, entre los niveles de gobierno, entre las instancias públicas, entre el personal, la disponibilidad de los recursos y las tecnologías en caso de ser necesarias, la intervención de la sociedad civil, los medios de comunicación, los académicos e intelectuales, entre otras cosas, son algunos de los principales elementos que dan forma al conflicto por la formulación de la política pública. Conocer la posición inicial de los actores con respecto a la política es fundamental para el diseño de mecanismos que inhiban posibles cambios de conducta que pudieran afectar el proceso de implementación.

La importancia de la teoría casual para el proceso de implementación. Desde el influyente estudio de Pressman y Wildavsky (1998) quedó de manifiesto la importancia de la teoría casual que subyace en toda política pública. La teoría casual se refiere al reconocimiento de que dada una situación, si se emplean determinados medios (la política) se obtendrán ciertos resultados. En este sentido, es evidente que la teoría casual constituye el corazón de la política pública, pues establece los parámetros en los que se medirá si la política generó los resultados esperados. Esto es importante porque en muchos casos una política pública puede fracasar no debido a una mala implementación, sino porque es una “mala política”, es decir, que está “basada en información inadecuada, un razonamiento defectuoso o supuestos completamente ajenos a la realidad (Hogwood y Gunn, 2018: 31). Varios estudiosos de la implementación concuerdan en la importancia que la teoría casual tiene para el proceso de implementación, sobre todo en lo referente a la distancia que separa a las condiciones iniciales (la causa) de los resultados esperados (el efecto). Si la distancia entre las condiciones iniciales y los objetivos es grande e implica un número considerable de relaciones complejas es probable que la política sea deformada durante su implementación. Por el contrario, la política

tendrá mayores posibilidades de una implementación exitosa si la distancia entre las condiciones iniciales y los objetivos es más corta (directa) y las relaciones más simples.

Orientar el proceso de implementación: el diseño de la política pública. El conflicto derivado de la formulación de la política y el establecimiento de la teoría casual finalmente toman forma en el diseño de la política pública. En el diseño de la política se enuncian las líneas de acción que se deben seguir para la consecución de los objetivos y metas de la política, se definen los participantes y se establecen los recursos y los medios necesarios (May, 2018). En general, hay acuerdo en la importancia que tiene el diseño de la política para el proceso de implementación. Solo en los trabajos que han empleado el enfoque de abajo hacia arriba, particularmente los de Lipsky sobre los burócratas al nivel de calle, no se considera al diseño de la política pública como una variable fundamental para el proceso de implementación. Desde este enfoque, independientemente de su diseño inicial, la política toma forma en la interacción de los burócratas al nivel de calle con los ciudadanos beneficiarios o grupo objetivo (Aguilar, 2000). De aquí la propuesta de Elmore (2000) del diseño retrospectivo, en el que básicamente el diseño de la política se invierte. Sin embargo, en trabajos posteriores los argumentos del enfoque de abajo hacia arriba fueron puestos en duda, en especial porque se consideraba que la autonomía con la que actuaban los burócratas al nivel de calle se debía en buena medida a un diseño de política deficiente (Sabatier y Mazmanian, 2000).

De cualquier forma, la mayoría de los modelos sobre implementación de políticas consideran el diseño de la política como una variable fundamental para el proceso de implementación. Por ejemplo, en el modelo de Sabatier y Mazmanian (2000) el diseño de la política agrupa toda un conjunto de variables que los autores llaman “Capacidad de la ley para estructurar el proceso de implementación”. En efecto, el diseño representa la estructura de la política, el procedimiento escrito que orienta y define las acciones que son necesarias para que la política se lleve a cabo. Aunque tradicionalmente el diseño de la política era considerado como perteneciente al ámbito de la administración o la gestión pública, es decir, el establecimiento de

mecanismos e instrumentos para el control, May (2018) recuperó el componente político del diseño de la política, pues considera que más que una actividad tecnocrática, el diseño de una política es un “arte destinado a canalizar las energías de los diferentes actores encargados de la implementación para lograr acuerdos con el fin de encaminarse en busca de objetivos similares y para movilizar las bases de apoyo a favor de la política pública” (2018: 157).

De la intención a la acción: el proceso de implementación.

Ya hablé anteriormente del proceso de implementación como etapa del proceso de las políticas públicas, mencione lo que se entiende como tal y describí algunos de los trabajos que han hecho de este proceso su objeto de estudio, por lo que me parece innecesario agregar algo más referente a esta etapa. A continuación describo las variables más importantes de la etapa del proceso de implementación, presentes tanto en el modelo que utilizo como en buena parte de la literatura sobre la implementación de políticas: el comportamiento organizacional e interorganizacional, el comportamiento de los burócratas al nivel de calle y el comportamiento del grupo objetivo.

Las organizaciones en el proceso de implementación: comportamiento organizacional e interorganizacional. Para que una política pública cumpla sus objetivos inevitablemente debe pasar a través de las organizaciones públicas, por lo que es fundamental comprender cómo se dan las relaciones en su interior y entre ellas y sus efectos para el proceso de implementación. En cuanto al tipo de relaciones que se dan al interior de las organizaciones, no hay duda de la utilidad que todavía tienen los modelos organizacionales de Elmore (2000) para el análisis de implementación de políticas. Elmore distingue cuatro tipos ideales de organización cuyos efectos sobre la implementación de políticas se ven determinados por dos elementos internos: la distribución del poder y la toma de decisiones. En el modelo de administración de sistemas el poder en la organización se distribuye verticalmente y la toma de decisiones se orienta a la asignación óptima de responsabilidades a las unidades subordinadas. En este modelo lo que importa es la capacidad que tiene la “cúspide” de la organización para controlar a las

unidades subordinadas y su desempeño en el proceso de implementación. En el modelo del proceso burocrático el poder se encuentra fragmentado y disperso en todas las unidades que conforman a la organización, las cuales se caracterizan por su operación autónoma y rutinaria. En este tipo de organización la toma de decisiones se orienta al control de la autonomía y al cambio de la rutina. En este modelo la implementación depende de la capacidad que las unidades de la organización tienen para aceptar las nuevas rutinas que la política introduce. Por su parte, en el modelo del desarrollo organizacional el poder en la organización se distribuye horizontalmente y la toma de decisiones tiene como fin la construcción del consenso y la distribución de responsabilidades entre todas las unidades y miembros de la organización. En este modelo el proceso de implementación depende del consenso de los participantes (la organización) en torno a los objetivos de la política y a su involucramiento y compromiso tanto en la formulación como en la implementación de la misma. Finalmente, en el modelo del conflicto y la negociación la distribución del poder en la organización es inestable porque, dependiendo de las circunstancias, puede estar en una u otra unidad o miembro. De ahí que la toma de decisiones sea un proceso de negociación entre los miembros y las unidades. En este modelo la política es un recurso más de negociación, por lo que la participación y el grado de compromiso en el proceso de implementación por parte de las unidades y sus miembros depende de los incentivos que la política genera.

Es preciso decir que como Elmore aclara, los modelos se basan en tipos ideales de organización. En la realidad es probable que encontremos organizaciones con elementos de más de uno de los modelos. Aun así los modelos organizacionales nos pueden ayudar a comprender cómo se da el comportamiento organizacional durante el proceso de implementación de una política pública y cómo la gestión puede ser afectada por las características de la organización.

Ahora bien, aunque los modelos organizacionales de Elmore ayudan a comprender el comportamiento organizacional en el proceso de implementación, son insuficientes para explicar el comportamiento interorganizacional. En este aspecto

resulta útil el concepto de “integración débil” que Berman (2000) toma de March y Simon e introduce para explicar el proceso de “macroimplementación”. De acuerdo a Berman, el comportamiento entre organizaciones que conforman un sector de política tiene la característica de una estructura débilmente integrada. Esto quiere decir que “cada organización tiene sus propios problemas, perspectivas y propósitos; en ellos se reflejan su estructura y su cultura particulares, y que cada organización opera con mayor o menor autonomía dentro de la macroestructura general de su sector” (2000: 293).

Sin embargo, por la utilización del enfoque de abajo hacia arriba, Berman asigna mayor importancia al proceso de microimplementación. Esto significa que independientemente de lo integradas que puedan estar o no las organizaciones del sector de la política, quien o quienes en verdad dan forma al proceso de implementación es la organización u organizaciones del nivel más bajo. No obstante, en el modelo de implementación integrada que empleo asumo que la integración de las organizaciones no se da arbitrariamente, sino que está en buena medida definida por el proceso de formulación y el diseño de la política.

Discrecionalidad y rutina: el comportamiento de los burócratas al nivel de calle, piso o ventanilla. Suele denominárseles burócratas al nivel de calle, piso o ventanilla al personal que tiene contacto directo con los beneficiarios o grupo objetivo de una política pública. Como mencione anteriormente cuando traté el enfoque de abajo hacia arriba, la operación y comportamiento de este personal está definido por la discrecionalidad y la rutina con que actúan durante el proceso de implementación. Las cargas de trabajo nuevas que generalmente les impone una política a estos burócratas provoca que busquen mecanismos para simplificar sus deberes y generen rutinas para cumplir a tiempo los que se les exige, lo que ocasiona que con mucha frecuencia la política pública sea deformada y no cumpla con los objetivos y metas planteados originalmente.

Se han sugerido formas de minimizar los efectos del comportamiento de los burócratas al nivel de calle, piso o ventanilla sobre el proceso de implementación de la política. Por ejemplo, previniendo y considerando su comportamiento en el diseño

de la política (Elmore, 2000), o bien, como en el modelo del desarrollo organizacional, hacer a estos burócratas partícipes en la formulación de la política para que se comprometan con ella y su participación esté fuertemente motivada. Empero, quizá lo ocurre en la realidad y afecta el proceso de implementación y la gestión de la política es el proceso de “adaptación mutua” que desarrolló Berman (2000). Desde esta perspectiva la implementación se explica por el proceso en el cual los imperativos del diseño de la política y el comportamiento de estos burócratas del “contexto institucional” local se adaptan mutuamente.

El comportamiento de los beneficiarios o grupo objetivo. En su modelo de análisis de implementación Sabatier y Mazmanian distinguen dos factores que influyen en el comportamiento del grupo objetivo con respecto a la política y que tienen implicaciones en el proceso de implementación. El primero está relacionado con el tamaño del grupo objetivo y su localización, es decir, “si el grupo constituye una minoría de población fácilmente identificable en una jurisdicción política dada” (2000]: 335). A una mayor extensión y dispersión del grupo objetivo es probable que la política menor probabilidad de modificar su comportamiento. Derivado de esto, el segundo factor está relacionado directamente con el grado de cambio que la política exige al comportamiento del grupo objetivo, pues “a mayor cantidad de cambios requeridos en el comportamiento, más difícil será lograr una implementación exitosa” (2000: 334). El grado de aceptación o rechazo e incluso la obstaculización de la política por parte de los beneficiarios dependerá de la magnitud del cambio que la política necesita para alcanzar sus objetivos.

La gestión. Hay que decir que la interacción entre el diseño de la política y las tres variables del proceso de implementación, el comportamiento organizacional e interorganizacional, el comportamiento de los burócratas al nivel de calle y el comportamiento del grupo objetivo, es determinante en la forma en que se da la gestión de la política pública, esto es, el proceso de ensamblar los componentes normativos, materiales y tecnológicos dispersos de la política para que ésta pueda alcanzar sus objetivos.

La retroalimentación del proceso de implementación de políticas: evaluación y transparencia.

La etapa final de la política pública es la de los resultados. Aquí se define si se sigue adelante con la política o si se interrumpe. Existen dos mecanismos que sirven para informar el grado en que la política cumplió o no con sus objetivos y de los factores que obstaculizaron o facilitaron su implementación: la evaluación y la transparencia de los resultados. En caso de que se decida continuar con la política, estos mecanismos se convierten en dos variables que afectan el proceso de retroalimentación de la política. La retroalimentación tiene a su vez repercusiones en el proceso de implementación pues orienta a decisores e implementadores sobre las medidas a seguir para corregir las fallas que entorpecen la implementación de la política.

La importancia de la evaluación para el proceso implementación. La evaluación de la política se da en dos formas diferentes aunque relacionadas. Por un lado, está la evaluación de los resultados de la política. Este tipo de evaluación informa sobre los resultados obtenidos con la política y el grado en que éstos son congruentes con los objetivos y metas planteados inicialmente. Por el otro, está la evaluación del desempeño del personal encargado de la implementación de la política. Este tipo de evaluación informa del grado en que el personal y las organizaciones cumplieron con sus funciones en el proceso de implementación de la política (Merino, 2013). Ahora bien, aunque estas dos tipos de evaluación poseen un valor intrínseco, de poco sirven si la información que generan no es aprovechada. Las evaluaciones deben “tratar de generar datos que puedan utilizarse para mejorar el proceso [de implementación]” (Browne y Wildavsky, 1998): 285). Por lo tanto,

[...] evaluar no es solo una cuestión mecánica sino ética, no es otro procedimiento para establecer parámetros y resultados sin efectos posteriores; ni una condición para salvaguardar la vigencia de ciertas oficinas públicas más allá de su verdadera utilidad para el espacio público. Evaluar se convierte en un ejercicio fundamental para revisar la coherencia de las políticas consigo mismas, con los valores que invocan y con los medios que emplean [...], los resultados de la evaluación, así entendida, dejan de ser informes sin más propósito que determinar la sanción (los

premios y castigos) de los funcionarios que han sido evaluados, para convertirse en un instrumento principal de la implementación, en una fuente de información indispensable y en una herramienta para la rendición de cuentas y para consolidar el sentido democrático del servicio público (Merino, 2013: 152).

La importancia de la transparencia para el proceso de implementación. Como acabamos de ver, las evaluaciones, como mecanismos de retroalimentación, son importantes para el proceso de implementación de políticas. Sin embargo, con frecuencia las evaluaciones son concebidas más como mecanismos internos de gobierno que como mecanismos de rendición de cuentas que involucren a la sociedad en el seguimiento de los procesos de gobierno. Si las políticas públicas aspiran a ser más democráticas, es fundamental incentivar a los ciudadanos para que participen en el seguimiento de las políticas en cualquiera de sus etapas. En este sentido, como mínimo, los gobiernos deberían estar obligados a transparentar los procesos de formulación, implementación y evaluación de las políticas para que los ciudadanos conozcan la forma en que se gastan los recursos públicos y, con base en ello, propongan mejoras, reorientaciones o hasta la cancelación de determinadas políticas. La transparencia es, pues, una variable importante para el proceso de retroalimentación de la política.

No hay estudios que incorporen a la transparencia como una variable importante del proceso de implementación de las políticas públicas. Es probable que se deba a que la gran mayoría de los trabajos teóricos y empíricos provengan de los países anglosajones y de Europa, en donde la participación de los ciudadanos en los procesos de gobierno es más activa. Sin embargo, en países con procesos democráticos en curso, la transparencia debería de constituir un mecanismo para que los ciudadanos obtengan información y sean partícipes de las políticas públicas que implementan sus gobiernos.

La transparencia se refiere a la “condición en que se encuentra la información pública y tiene que ver con su apertura y disponibilidad para estar sujeta al escrutinio público” (Guerrero, 2010: 260). Desde esta perspectiva, los gobiernos están obligados a la difusión de la información “en la vitrina pública para que aquellos

interesados puedan revisarla, analizarla, y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías” (Ugalde citado por Guerrero, 2010: 260). Por otra parte,

En la administración el acceso a la información y la transparencia crean las condiciones para evitar la opacidad y la discrecionalidad en el manejo de los recursos públicos, en la toma de decisiones, en la provisión de bienes y servicios, y en algunas de las circunstancias que favorecen la reproducción de la corrupción (Guerrero, 2010: 261).

Como se ve, la transparencia puede constituir una variable importante para la retroalimentación de las políticas públicas y para el proceso de implementación, pues constituye un mecanismo de seguimiento ciudadano del proceso de las políticas y un disuasivo para la conducta arbitraria de gobiernos y administraciones públicas.

En el siguiente capítulo describo algunas de las principales políticas del gobierno federal en materia de seguridad pública. De momento, aclaro el propósito del marco teórico esbozado recientemente. En primer lugar, el enfoque general del nuevo institucionalismo servirá para mostrar la importancia que tienen las instituciones en los procesos políticos actuales, particularmente en la implementación de políticas de seguridad pública. En segundo lugar, el análisis general de políticas públicas y el análisis particular de la implementación de políticas públicas me ayudarán a conceptualizar el objeto de estudio, es decir, el proceso de implementación del SUBSEMUN-FORTASG en el municipio de Puebla. Por último, la utilización del modelo de implementación integrada de Winter (2012) como marco de análisis me servirá para develar algunos de los principales factores (variables) que tienen efectos -positivos y negativos- en la implementación y gestión del SUBSEMUN-FORTASEG.

CAPÍTULO II. APROXIMACIÓN A LA SEGURIDAD PÚBLICA Y A LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO.

1. La seguridad pública en México: cuestiones preliminares.

Este capítulo tiene como objetivo describir el estado de la seguridad pública en México así como algunas de las principales iniciativas del gobierno federal en esta materia en los últimos veinticinco años. El periodo escogido se debe principalmente a que la seguridad pública, tal y como la concebimos actualmente, apareció en la vida pública del país con las reformas emprendidas durante el gobierno del presidente Ernesto Zedillo, es decir, a mediados de los años noventa.

Para llevar a cabo esta tarea, en primer lugar describo algunas cuestiones que son fundamentales para entender el origen de las reformas e iniciativas en materia de seguridad pública que se dieron en los años noventa. Después, describo las principales iniciativas y reformas en las instituciones de seguridad pública durante los gobiernos de Ernesto Zedillo y Vicente Fox, mencionando solo de forma breve e indirecta el contexto político y socioeconómico prevaleciente en sus respectivas administraciones. Por último, describiré el estado de la seguridad pública en los comienzos del gobierno del presidente Felipe Calderón así como el contexto que originó su campaña de “guerra contra el narcotráfico” para, de esa forma, entender sus iniciativas en la materia, que culminarían con la creación del Subsidio para la Seguridad Pública de los Municipios (SUBSEMUN-FORTASEG).

1.1 Sobre el concepto de seguridad pública.

Antes de comenzar con el análisis de la seguridad pública y las principales acciones que han emprendido los gobiernos en esta materia conviene aclarar lo que para los propósitos de esta investigación entenderé con ese término. Como se sabe, mucha de la terminología empleada en los medios de comunicación y en trabajos de investigación para la descripción de la actual problemática de seguridad pública es muy variada y aunque relacionada, en estricto sentido, muchos de esos términos tienen un significado relativamente diferente. Tal es el caso, por ejemplo, de

términos como el de seguridad interior, seguridad ciudadana, seguridad social e incluso seguridad nacional.

No me propongo llevar a cabo una revisión profunda del término ni de cómo ha sido tratado por los diversos estudiosos del tema, algunos de los cuales, por cierto, solo lo abordan indirectamente pues su objeto de estudio se concentra en la inseguridad pública, es decir, aquella situación provocada por el aumento de la delincuencia y la criminalidad, a su vez propiciadas también por factores como el desempleo, la pobreza, la impunidad, entre otros. En su lugar, me concentro en la definición formal de la constitución y que también es adoptada por las instituciones encargadas de la seguridad pública, la cual dice lo siguiente:

La seguridad pública es una *función* del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en la Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que la Constitución señala.²

Para ser claro, no entiendo por seguridad pública una situación o un estado de cosas permanente ni tampoco una “sensación” o “atmósfera” propiciados por determinados niveles de criminalidad. Entiendo por seguridad pública siguiendo a la constitución, una serie de acciones llevadas a cabo por las autoridades de los tres órdenes de gobierno, encaminadas principalmente a la conformación, mantenimiento y consolidación de las instituciones encargadas de la prevención, investigación, persecución y sanción de los delitos y actividades criminales. Todo esto con la finalidad de establecer el llamado Sistema Nacional de Seguridad Pública cuyas funciones mínimas de acuerdo a la constitución son las siguientes:

- La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública.

² Artículo 21, párrafo 9.

- El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública.
- La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.
- Determinar la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en la evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.
- Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.³

1.2 La seguridad pública a través del tiempo y las leyes en México.

La seguridad pública, tal y como la definí más arriba, es decir, como una *función* de los gobiernos en México, hace su aparición recientemente en la Constitución Mexicana con la reforma de 1994. Esto no quiere decir que haya estado ausente. Sin embargo, era definida y entendida de forma diferente a la actual.

No desarrollo en este subapartado una revisión exhaustiva de la forma en que se entendía y se definía la seguridad pública en las diversas leyes que han regido al país desde su independencia. Otros trabajos se han ocupado de ello (Ramírez, 2003; Higuera, 2005). Más bien, mi objetivo se concentra en ubicar el momento en el cuál la seguridad pública se establece en la constitución en su definición actual, lo cual, entre otras cosas, me ayudará a delimitar el periodo que estudio.

Fueron varias las leyes que sucesivamente intentaron regir la inestable vida política que caracterizó las primeras décadas de México como nación independiente. Como concepto, la seguridad pública apareció por primera vez en las Bases Orgánicas de 1843 promulgadas por Santa Anna (Ramírez, 2003). Sin embargo, el término tenía un significado similar al de paz, orden y tranquilidad pública, también presentes en otras leyes antecesoras y sucesoras las Bases Orgánicas. Dichos términos eran

³ Artículo 21, incisos a, b, c, d y e.

entendidos como un estado o situación que el gobierno tenía la obligación de preservar o mantener, es decir, el papel del gobierno era de carácter pasivo.

La Constitución de 1917 mantuvo esta visión de la seguridad pública. La pasividad del Estado y los gobiernos mexicanos en materia de seguridad pública tuvo varias consecuencias. Una de las más importantes fue la escasa normatividad explícita en esta obligación del Estado (Ramírez, 2003). De hecho, antes de la reforma de 1994, el artículo 21 de la Constitución solo establecía a las autoridades encargadas de imponer las penas y de perseguir los delitos, es decir, las autoridades judiciales y el ministerio público respectivamente.

La primera vez que aparece el término seguridad pública en la actual Constitución fue con la reforma al artículo 115 en 1983. En dicha reforma se estableció que uno de los *servicios* a cargo de las autoridades municipales era el de la seguridad pública y tránsito. Sin embargo, con esta reforma el gobierno continuaba asumiendo un papel pasivo en materia de seguridad pública dadas las características preventivas prevalecientes en las corporaciones policiales municipales de esa época.

Fue hasta el año de 1994 cuando el Estado y los gobiernos mexicanos orillados por las circunstancias se tomaron más en serio la cuestión de la seguridad pública. Primero con la reforma al artículo 21 constitucional, al cual se agregaba el párrafo citado más arriba y que establecía que la seguridad pública era una función a cargo de la federación, las entidades federativas y los municipios. Después con la promulgación de la Ley General que Establece las Bases Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública en 1995. A partir de aquí todos los niveles de gobierno comenzaron a trabajar más en la construcción y organización de sus instituciones de seguridad pública, invirtiendo más en infraestructura y recursos materiales y humanos. El Estado finalmente asumió un papel activo en materia de seguridad pública.

1.3 Las instituciones de seguridad pública antes de la reforma constitucional de 1994.

A pesar de la poca atención que prestaron los gobiernos a la cuestión de la seguridad pública antes de la reforma de 1994, esto no quiere decir que no existieran instituciones mínimas que garantizaran la seguridad y el orden, por lo menos en las ciudades más grandes del país. Lo que si era una realidad era el estado rudimentario en que se encontraban y su falta de organización, así como su casi nula capacidad de coordinarse con las instituciones de seguridad pública de otros niveles de gobierno.

Las corporaciones policiacas más notorias de esa época eran la Policía Federal de Caminos –dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, encargada de la vigilancia de las principales vías de comunicación terrestre del país- y la Policía Judicial Federal, auxiliar del Ministerio Público Federal, a su vez dependiente de la Procuraduría General de la República, y que se encargaba de investigar los crímenes y delitos. Mientras que para la seguridad local existían las correspondientes policías judiciales y preventivas tanto estatales como municipales, las cuales “se caracterizaran por la precariedad laboral, baja inversión en infraestructura, dispersión, modelos organizacionales improvisados y anacronismo legales” (Zavaleta, 2007, p. 34). Pero no solo las policías, sino todas:

Las instituciones de justicia, la Procuraduría General de la República, el sistema judicial y los sistemas penitenciarios no sufrieron en décadas procesos de modernización importantes que les permitieran cumplir mejor con sus funciones. La ineficiencia, la falta de capacitación, la utilización de viejas metodologías y tecnologías fueron las características de esos tiempos (Macedo, 2005, p. 381).

Además de las instituciones policiales mencionadas anteriormente, también se encontraba a nivel federal la Dirección Federal de Seguridad (DFS) encargada de las actividades de inteligencia del Estado mexicano, particularmente de la vigilancia y persecución de grupos subversivos, aunque prácticamente desde su creación también se vio involucrada en la investigación y persecución de las actividades relacionadas al tráfico de drogas. Por último, para salvaguarda de la soberanía

nacional estaba el Ejército Mexicano que al igual que la DFS, desde los años setenta se fue involucrando cada vez más en la persecución de grupos delictivos dedicados al tráfico de drogas.

No se sabe mucho acerca del estado en que se encontraban las instituciones de seguridad mencionadas hasta antes de los años noventa, es decir, su infraestructura, personal, equipamiento, entre otros. Es preciso recordar que el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática se creó en el año de 1983, por lo que anterior a esa fecha no hubo una institución que se encargara de la generación de datos estadísticos de forma ordenada y sistemática, particularmente los relacionados a las instituciones gubernamentales. Quizá los datos más claros que se puedan encontrar sean los del estado del Ejército Mexicano, aunque éste, a diferencia del momento actual, no desempeñara un papel de importancia en el mantenimiento del orden público. En cuanto a las policías estatales y municipales, como se verá más adelante, es probable que las más numerosas y mejor equipadas se encontraran en las zonas urbanas más grandes del país.

La poca atención que tanto ciudadanos como autoridades prestaban a las instituciones de seguridad pública sólo es comprensible por el lugar que ocupaba el tema de la inseguridad en la agenda del gobierno. Como varios autores señalan (Rowland, 2003; Chabat, 2010), dicha problemática no constituyó un tema de importancia ni para los gobernantes ni para los ciudadanos hasta la segunda mitad de la década de los ochenta. Además, los ciudadanos no confiaban mucho en las instituciones de seguridad pública pues las percibían como corruptas y al servicio de los políticos. Esto último con justa razón, como puntualmente lo señala Macedo:

La seguridad pública era considerada desde el punto de vista político y no en el cauce de las leyes [...] Se aprovechó de manera discrecional la facultad del Estado para utilizar la fuerza pública, dando un uso político a la policía para establecer controles y prácticas clientelares centralistas [...] Se hizo de la ley un instrumento de coerción y convirtió a la policía en un instrumento para la conservación del poder (2015, p. 381).

Como ya señalé, tres problemas caracterizaban a las instituciones de seguridad pública antes de la reforma de 1994; su estado precario, la corrupción y su orientación al servicio de la política y la desconfianza ciudadana. En ese contexto saltó a la escena pública, a mediados de los años ochenta, un fenómeno que con el cobijo del poder político, lentamente se había gestado en partes remotas del país: el narcotráfico (crimen organizado). Este fenómeno provocó que tanto ciudadanos como autoridades se plantearan como algo serio la reforma de las instituciones de seguridad pública.

1.4 El narcotráfico (crimen organizado) en el origen de la reforma en seguridad pública en México.

Es innegable la estrecha relación⁴ entre el narcotráfico (crimen organizado) y las instituciones de seguridad pública en México. También es innegable el hecho de que cada vez que las organizaciones criminales han demostrado su fuerza a través de la violencia y el desafío a las autoridades, éstas han tenido que responder con fuertes operativos, así como con esfuerzos encaminados a mejorar y reformar sus instituciones de seguridad. Estas dos cuestiones son fundamentales para entender el desarrollo de las instituciones seguridad pública en México.

En este apartado describiré de forma bastante breve el desarrollo del fenómeno del narcotráfico y su relación con las instituciones de seguridad pública desde sus inicios en los años veinte hasta mediados de los años noventa. Por lo tanto, dejo a un lado los factores socioeconómicos y culturales del tráfico de drogas⁵ para concentrarme solo en las implicaciones que tuvo éste fenómeno en los esfuerzos del Estado para contenerlo y que culminaría con la reestructuración y reforma de las instituciones de seguridad pública y justicia en los años noventa.

Para empezar, conviene señalar que el problema del cultivo, comercio y consumo de drogas que comenzaba a emerger en los primeros años del siglo XX en algunas

⁴ Me refiero a la relación de “tolerancia”, “administración” y “complicidad” que según algunos autores como Valdés (2013) y Astorga (2005) han estado presentes entre traficantes y fuerzas de seguridad (policías, Ejército, servicios de inteligencia, entre otros).

⁵ Quien desee profundizar en estos factores, para empezar, puede remitirse a Valdés (2013) y Astorga (2005).

partes del país, no constituyó un problema de seguridad u orden público para el Estado mexicano. Hasta los primeros años de la década de los cuarenta, este era considerado como un problema de salud pública, por lo que competía a las autoridades sanitarias combatirlo. Esto cambiaría en los años siguientes.

Por presiones del gobierno de los Estados Unidos, país en el que aumentaban paulatinamente los consumidores de drogas, el Estado mexicano adoptó medidas más fuertes para combatir este problema. Primero convirtiéndolo en un delito competencia de la Federación y, segundo, trasladándolo de un asunto de salud pública a uno de competencia de las autoridades ministeriales y judiciales. La Policía Judicial Federal y la recién creada Dirección Federal de Seguridad figuran entre las primeras instituciones de seguridad pública que se involucraron en la persecución del tráfico de drogas.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos del Estado mexicano para contener el problema del tráfico de drogas, éste continuó en aumento, en especial durante la década de los sesenta debido al creciente consumo de marihuana entre la juventud estadounidense. Esto provocó que al llegar a la presidencia de los Estados Unidos, el conservador Richard Nixon declarara en su país la guerra contra las drogas. Entre otras medidas, esta política planteaba continuar presionando al gobierno mexicano para que éste incrementara sus actividades de combate al tráfico de drogas, especialmente la erradicación de cultivos de marihuana y amapola, empleando para ello al Ejército.

Ahora bien, durante esas primeras décadas el tráfico de drogas permaneció ajeno para gran parte de la sociedad mexicana. La principal razón de esto se debe a que sus actividades seguían concentrándose en zonas remotas de los estados de Sinaloa, Sonora, Chihuahua, Durango, Guerrero, Oaxaca, entre otros. Por otra parte, las organizaciones dedicadas a esta actividad se encontraban dispersas, eran de mediano tamaño y estaban unidas principalmente por relaciones de tipo familiar. Además, su forma de operar, salvo excepciones, fue en gran medida sin recurrir al uso de la violencia. Sin embargo, la entrada de la cocaína al mercado de la droga a finales de la década de los setenta así como cambios en los ámbitos político,

económico y sociocultural, tanto internos como externos, cambiarían la dinámica del tráfico de drogas y la forma en que el Estado mexicano afrontaría el problema.

Dos fenómenos importantes en la década de los ochenta elevaron el tráfico de drogas de un problema menor a uno de mayor importancia en la agenda del gobierno. Por una parte, el monopolio del poder político en manos del Partido Revolucionario Institucional desde el final de la revolución mexicana estaba llegando a su fin, por lo que la emergencia de nuevos actores en la política cambiaría la forma unilateral en que se tomaban las decisiones hasta esos momentos. El negocio de la droga, por su parte, dominado desde la mitad de los años setenta por el llamado “Cártel de Guadalajara”, se fragmentaría en varias organizaciones que se disputarían el control del tráfico de drogas en todo el país, utilizando para ello la violencia y corrompiendo a las autoridades de los tres niveles de gobierno.

Desde que el tráfico de drogas se convirtiera en delito federal en 1931, el número de personas consignadas por presuntamente haber cometido éste delito se mantuvo en una media de cinco por cada cien mil habitantes. Sin embargo, desde finales de la década de los ochenta este delito comenzó un ascenso hasta llegar a las quince personas por cada cien mil habitantes durante los primeros años del nuevo milenio, tal como lo muestra la gráfica de Lajous y Picatto⁶. El tráfico de drogas y la multiplicación de las organizaciones dedicadas a éste ilícito empezaban a convertirse en un verdadero problema para las autoridades mexicanas.

La notoriedad que el narcotráfico atrajo por parte de los medios de comunicación y las autoridades en los años ochenta se debió en gran parte al asesinato del agente de la Drug Enforcement Administration (DEA) Enrique Camarena en 1985, por órdenes, según la mayoría de los relatos, de Rafael Caro Quintero, uno de los líderes del “Cártel de Guadalajara”. Esto desató la furia del gobierno de los Estados Unidos, quienes presionaron fuertemente al gobierno mexicano para que diera con los responsables. El saldo de este suceso fue el siguiente: los tres líderes del “Cártel de Guadalajara” detenidos, varios funcionarios y personal de instituciones de

⁶ La gráfica presentada por Lajous y Picatto se refiere a la categoría de “Delitos contra la salud pública” a la cual pertenece, entre otros, el tráfico de drogas. Disponible en <https://ppiccatto.shinyapps.io/judiciales/>

seguridad pública arrestados o denunciados por nexos con los narcotraficantes y, por último, el desmantelamiento de la DFS, cuyo papel en el negocio de la droga saldría a relucir años después. Las consecuencias de estos acontecimientos fueron decisivas para la forma en que se dio el fenómeno delictivo en la década de los noventa.

1.4.1 La transnacionalización del crimen organizado.

Si el problema del cultivo, comercio, contrabando y venta de drogas en México era ya un problema de importancia para las autoridades, éste se agravó durante los últimos años de la década de los ochenta y los primeros de los noventa, debido principalmente a cambios en las relaciones internacionales.

El derrumbe del socialismo y el fin del mundo bipolar, así como el surgimiento del paradigma de la globalización que dominó desde entonces las relaciones internacionales, tuvo serias implicaciones en el mundo criminal al interior de las naciones. Con la multiplicación de las relaciones comerciales alrededor del mundo, las organizaciones criminales nacionales encontraron una excelente oportunidad de expandir sus actividades ilícitas, principalmente mediante su asociación con organizaciones de otros países (Castells, 1999). De esta forma, el problema del crimen organizado, no solo el relacionado al tráfico de drogas, se convirtió en un asunto que trascendía las fronteras de los países, por lo que para su control era necesaria también una cooperación entre éstos.

Sin embargo, la capacidad de los países de cooperar en temas de seguridad y en su combate al crimen organizado transnacional no ha sido tarea sencilla, en especial por las diferentes posturas que tienen del problema. La globalización enfrentó a los Estados a una paradoja. Mientras que abrió un mundo de oportunidades a los criminales para expandir sus actividades a otros países, limitó a los Estados para enfrentar el problema, pues éstos desconfiaban cada vez más de sus homólogos por el llamado “dilema de la seguridad” (Serrano, 2010), que no es más que la

negativa a cooperar en determinados temas por las implicaciones que pudieran tener para sus respectivas naciones⁷.

1.5 El futuro de la seguridad pública en la nueva realidad política de México. Descentralización política y desconcentración administrativa.

Desde los años ochenta, particularmente durante la administración del presidente Miguel de la Madrid, empezaron a gestarse grandes cambios en la vida política y económica de México. La economía mexicana dejó el proteccionismo y comenzó paulatinamente a abrirse al mundo. México empezó a celebrar acuerdos comerciales con otras naciones. Al interior, se inició el proceso de privatización de muchas empresas que habían permanecido controladas por el Estado mexicano. El cambio político se dio, por su parte, mediante reformas que ayudaron a que el sistema político transitara sin violencia de un régimen autoritario casi unipartidista a uno más democrático y plural. De igual forma, en este contexto de cambio político se dieron dos fenómenos que determinarían la forma en que ejercería el poder y la administración pública de los años siguientes, a saber, la descentralización política y la desconcentración administrativa. Ambos fenómenos contribuirían al renacimiento de dos instituciones que aunque presentes, habían sido borradas de la vida política nacional durante décadas; el federalismo y el municipio (Ortega, 1994).

Aunque en nuestra constitución México era definido como una república federal, en los hechos la política pública de estados y municipios era dirigida desde la federación debido a las características del sistema político que concentraba el poder en la figura del presidente y de su partido político. En esta sentido, la descentralización significa, según Cabrero, la transferencia por parte del gobierno central del poder y la autoridad a los gobiernos subnacionales “para que estos, de acuerdo a sus necesidades específicas, planteen sus propios proyectos de desarrollo, los lleven a cabo y los evalúen” (1998, p. 19). De igual forma, la desconcentración administrativa se refiere a la transferencia de funciones administrativas de parte del gobierno central a los gobiernos locales, con el objetivo

⁷ Véase Serrano 2010, pp. 194 – 201.

de hacer más eficiente y eficaz la implementación de las políticas. En México, los casos más notorios de desconcentración administrativa se dieron en los sectores de la educación y la salud al asumir las responsabilidades administrativas las entidades federativas pero sin contar con mucha capacidad de decisión en la definición del curso de la política, la cual seguía en manos del gobierno federal.

¿Qué implicaciones tuvieron estas dos reformas políticas en el ámbito de la seguridad pública? En primer lugar, en adelante cualquier problema público, como la seguridad y el orden, será competencia no sólo de la federación sino también de los otros niveles de gobierno, los cuales tendrán autonomía de decisión para plantear la forma en que deben resolverse. En segundo, se dará mayores competencias para la recaudación fiscal a estados y municipios para fortalecer sus haciendas públicas, lo que fortalecerá su independencia económica para así mejorar sus instituciones, entre otras, las de seguridad pública. También se implementarán instrumentos para que la federación transfiera recursos a estados y municipios y de esta forma mejorar las finanzas públicas locales y fortalecer el federalismo fiscal.

2. La reforma en materia de seguridad pública. La presidencia de Ernesto Zedillo 1994 – 2000.

Los años noventa fueron particularmente difíciles para los mexicanos. Por un parte, aunque los homicidios fueron a la baja desde inicios de esa década, consecuencia probablemente del “proceso civilizatorio” (Escalante, 2010; Lajous y Piccato, 2018), no lo fue así con los homicidios relacionados al narcotráfico, los cuales fueron en aumento, lo que evidenciaba ya la disputa por el control del negocio (Valdés, 2013)⁸. Además, el resto de los delitos, del fuero común y federal, también registraron un aumento en esa década (Pérez, 2004; Ramírez, 2003).

Por otra parte, la incertidumbre en la economía del país provocada por el levantamiento zapatista y el asesinato del candidato a la presidencia Luis Donaldo Colosio y del Secretario General del PRI Francisco Ruiz Massieu, ocasionaron que

⁸ En esa publicación puede encontrarse la descripción de los conflictos generados por las organizaciones dedicadas al tráfico de drogas.

a finales del año de 1994 el peso mexicano se depreciara considerablemente, agravando la situación económica del país. Todo ello en el marco de grandes cambios políticos internos. En ese escenario la seguridad pública asumiría un papel cada vez más importante en la agenda del gobierno.

2.1 Antecedentes y el estado de la seguridad pública antes de la reforma de 1994.

Al iniciar la década de los noventa era claro para las autoridades que la inseguridad pública era ya un problema de proporciones mayúsculas. Como se observa en muchos de los diagnósticos gubernamentales de la época, la delincuencia organizada se comenzaba a constituir no solo como una amenaza a la seguridad pública sino también como una amenaza a la seguridad nacional. Por otra parte, la delincuencia común también iba en aumento, principalmente en las zonas urbanas del país.

Una de las primeras políticas con las que se intentó hacer frente a esta nueva realidad fue el Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal 1993 – 1994, territorio que por aquél entonces todavía estaba a cargo de la presidencia de la república. En dicho programa se asumió una visión más amplia de la seguridad pública y sirvió como modelo para posteriores estrategias en esta materia. Entre las acciones que este programa contemplaba se encuentran las siguientes:

- La profesionalización de los cuerpos de seguridad pública mediante el establecimiento del Servicio Civil de Carrera.
- Mejora del equipamiento policiaco.
- Establecimiento de bases de datos criminalística y de personal de los cuerpos policiacos.
- Establecimiento de mecanismos de coordinación con las Procuradurías de otras entidades federativas.
- Actividades de prevención de delitos con participación ciudadana.
- Cooperación en seguridad pública con municipios conurbados.
- Seguimiento y evaluación de las acciones en materia de seguridad pública (DOF, 11/11/1993).

Por otra parte, entre los primeros esfuerzos que el gobierno de México llevó a cabo para intentar coordinar las acciones de las instituciones de seguridad pública existentes se encuentran la Coordinación [Consejo] de Seguridad Nacional (COSENA) y la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación. La primera al mando del presidente de la república, al parecer, integraba al Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) y al Instituto Nacional contra las Drogas y se apoyaba en estructuras de la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Procuraduría General de la República y las instituciones de procuración de justicia estatales. Sin embargo, el proyecto no se consolidó y desapareció rápidamente (Sandoval, 2000; SEGOB, 2012). La segunda, cuyo titular era designado por el presidente de la república, tuvo a su cargo las siguientes funciones:

- Coordinar las acciones en materia de seguridad pública nacional que determine el Ejecutivo Federal.
- Establecer los mecanismos de coordinación con las procuradurías General de la República y General de Justicia del Distrito Federal, para el adecuado y eficaz desarrollo de sus funciones.
- Proponer las medidas conducentes y celebrar convenios de coordinación con las procuradurías de justicia de las entidades federativas, en materia de seguridad pública nacional.
- Proponer y establecer canales de comunicación eficaces y oportunos con las secretarías de Gobernación, de la Defensa Nacional y de Marina, así como con el Departamento del Distrito Federal para salvaguardar la seguridad pública nacional en los ámbitos de competencia de dichas dependencias.
- Coordinar y llevar el seguimiento de los acuerdos que se tomen en el seno del Gabinete de Seguridad Nacional (DOF, 26/04/1994: 3).

Al igual que la primera, la Coordinación de Seguridad Pública Nacional desapareció a poco más de un año de haber sido constituida. Sería reemplazada por la Ley

General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública en 1995.

Por otra parte, en cuanto al estado de las instituciones de seguridad pública antes de la reforma al artículo 21 y del establecimiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública se tienen los siguientes datos. Se calculaban aproximadamente 400 000 elementos de policías preventivos locales, de los cuales el Distrito Federal, el Estado de México, Jalisco, Nuevo León y Veracruz concentraban el mayor número. Por su parte, unos 7 000 elementos integraban las policías federales, entre las que se encontraban la Federal de Caminos, Forestales y del Medio Ambiente, la Fiscal y Migratoria (DOF, 1996: 7). El número de elementos a nivel municipal se estimaba como sigue.

Tabla 1. Número aproximado de policías municipales en México en 1995.

Número de municipios	Número de elementos
335 municipios	Carecen de elementos
749 municipios	De 1 a 10 elementos
77 municipios	De 1001 a 5000 elementos
10 municipios	De 5001 a 13100 elementos
Resto de municipios	De 11 a 1000 elementos
Total de municipios 2395	

Fuente: Elaboración propia con datos del Programa Nacional de Seguridad Pública 1995 – 2000.

Por lo que respecta al estado de la infraestructura de las instituciones de seguridad pública no existen datos exactos. Se sabe que de 1989 a 1994 se invirtieron aproximadamente \$5,000,000 en este rubro. Unos \$2,800,000 de inversión federal y \$2,200,000 de inversión estatal en el marco de los llamados Convenios de Desarrollo. Los recursos se invirtieron principalmente en capacitación, armamento, equipo antimotín, laboratorios, radiocomunicación, vehículos, entre otros (DOF, 18/07/1996).

2.2 La Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Programa Nacional de Seguridad Pública 1995 – 2000.

A pesar de que el gobierno federal daba los primeros pasos en la creación de una estrategia en materia de seguridad pública, éstos todavía eran insuficientes, en especial porque no había una legislación adecuada y una normatividad clara que permitiera el establecimiento de las instituciones necesarias para ello. Es así que para el 5 de diciembre de 1994, a unos días de haber asumido su mandato, el presidente Ernesto Zedillo envió al Congreso la iniciativa para reformar el artículo 21 de la Constitución. Con esta reforma se buscó básicamente transitar “de un modelo policial de control social a otro de combate a la criminalidad” (ASF, 2013: 18). La reforma a dicho artículo fue publicada el 31 de diciembre del mismo año, quedando como sigue:

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. 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 (DOF, 31/12/1994).

Establecidos los “fundamentos jurídicos para aplicar en todo el país una Política Nacional de Seguridad Pública que pudiera combatir de manera integral, frontal y sistemática a la delincuencia” (Ramírez, 2003: 259 - 260), se da el siguiente paso. El 11 de diciembre de 1995 se publica la Ley que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Dichas bases de coordinación debían ser las siguientes:

- La definición de acciones y objetivos de la seguridad pública.
- Los elementos que integran el Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Las materias que son objeto de la coordinación.
- Los instrumentos del Sistema que la Ley propone.
- Las instancias de coordinación.

- Las fórmulas jurídicas para tomar decisiones.
- Los mecanismos que auspicien la participación de la sociedad (Ramírez, 2003: 291).

El encargado de la administración del Sistema Nacional de Seguridad Pública era el secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. La instancia superior de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública era el Consejo Nacional de Seguridad Pública, integrado por las siguientes autoridades:

- El Secretario de Gobernación (quien lo presidía).
- Los gobernadores de los Estados.
- El Secretario de la Defensa Nacional.
- El Secretario de Marina.
- El Secretario de Comunicaciones y Transportes.
- El Procurador General de la República.
- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- El Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (DOF, 11/12/1995).

Ya con el marco jurídico establecido y las instituciones listas para ejecutar el Sistema Nacional de Seguridad Pública, se decreta el 18 de julio de 1996 el Programa Nacional de Seguridad Pública 1995 – 2000. El objetivo general y las estrategias generales se enlistan a continuación:

Objetivo General;

La articulación sistemática de las funciones institucionales, normas y acciones de los tres órdenes de gobierno, en torno a una política nacional que responda a las necesidades y responsabilidades actuales del Estado Mexicano de garantizar mediante la justa aplicación de la ley, la seguridad de las personas y el pleno goce de sus derechos.

Estrategias Generales;

- Definir y promover la ejecución de una verdadera política nacional que entienda a la seguridad pública como una *función* de Estado [...].

- Concebir el Programa y los fines generales del Sistema Nacional de Seguridad Pública, como instrumentos jurídicos y operativos que aporten condiciones para la renovación del *federalismo* y la reforma política del Estado Mexicano.
- Aplicar de manera coherente y sistematizada el conjunto de instrumentos y acciones de las autoridades que tienen atribución directa o indirecta en la materia para combatir las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales.
- Determinar políticas, programas locales y regionales, para establecer nuevas relaciones que fomenten en la sociedad valores culturales y cívicos que induzcan una actitud de respeto a la legalidad, derechos humanos y aseguren la coherencia de las acciones emprendidas.
- Utilizar la coordinación como elemento medular para la ejecución de las acciones de seguridad pública.
- Vigilar que la actuación de las instituciones policiales se rija por la legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez (DOF, 18/07/1996).

Como se puede observar, por primera vez el Estado mexicano intentaba adoptar una verdadera visión integral y “sistémica de la seguridad pública” (González, 2000), pues desde entonces, la seguridad pública ya no solo comprendía la persecución de los delitos, sino también la prevención de los mismos, además del proceso judicial y de reinserción y tratamiento de los delincuentes.

2.3 El Ramo 33, el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal y el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal.

Ahora bien, una vez establecido el Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Programa Nacional de Seguridad Pública quedaba pendiente la forma en que la Federación proporcionaría los recursos necesarios para las instituciones de seguridad pública de estados y municipios, pues con los que éstos contaban eran insuficientes. En el marco de la descentralización política y la desconcentración administrativa mencionados más arriba y como medida para fortalecer el

federalismo fiscal se creó en 1998 la figura de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, mejor conocida con el nombre de Ramo 33. Este instrumento contemplaba la creación de fondos que proporcionarían recursos a estados y municipios para destinarlos a áreas como la educación, la salud, la seguridad pública, entre otros.

En 1998 se creó el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF). Los municipios debían destinar los recursos de este fondo exclusivamente a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de las obligaciones financieras y a la atención de necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes. El monto de este fondo se conformaba a partir del 2.35% de la Recaudación Federal Participable y se distribuía en proporción directa al número de habitantes de cada estado y municipio (Barceinas y Monroy, 2003). Para 1998, 1999 y 2000 se destinaron para este fondo un total de 6 732. 3, 13 097. 6 y 15 030. 3 millones de pesos respectivamente. La distribución de recursos de este fondo por entidad federativa fue la siguiente.

Tabla 2. Recursos del FORTAMUN-DF por entidad federativa en los años 1998, 1999 y 2000.

Entidad Federativa	Recursos por año (Millones de pesos)		
	1998	1999	2000
Aguascalientes	63.7	136.7	156.9
Baja California	156.0	334.6	384.0
Baja California Sur	27.7	59.5	68.3
Campeche	47.5	101.8	116.8
Coahuila	160.5	344.4	395.2
Colima	36.0	77.3	88.7
Chiapas	264.7	568.0	651.8
Chihuahua	206.3	442.6	507.9
Distrito Federal	626.9	No Aplica	No Aplica
Durango	105.7	226.8	260.3
Guanajuato	325.4	698.1	801.2
Guerrero	215.4	462.1	530.3
Hidalgo	156.0	334.7	384.1
Jalisco	442.5	949.2	1089.3
Estado de México	864.6	1854.9	2128.7

Michoacán	285.9	613.2	703.7
Morelos	106.5	228.6	262.3
Nayarit	66.2	142.1	163.0
Nuevo León	262.2	562.5	645.5
Oaxaca	238.5	511.6	587.0
Puebla	341.5	732.7	840.8
Querétaro	92.4	198.1	227.4
Quintana Roo	52.0	111.5	127.9
San Luis Potosí	162.5	348.7	400.1
Sinaloa	179.1	384.3	441.0
Sonora	154.0	330.4	379.2
Tabasco	129.2	277.1	317.9
Tamaulipas	186.6	400.4	459.5
Tlaxcala	65.3	140.0	160.7
Veracruz	497.6	1067.4	1224.9
Yucatán	115.0	246.6	283.0
Zacatecas	98.7	211.7	243.0

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI Anuario de Estadísticas por Entidad Federativa 2001 y 2002.

Sin embargo, como ya se mencionó anteriormente, no todos los recursos de este fondo se destinaban a la seguridad pública. Debido a que se contaba con muy pocas restricciones y a la falta de transparencia en su ejercicio no se sabe con exactitud cuánto destinaban los municipios al ámbito de la seguridad pública. Fue hasta el año 2010 en que los estados y el SESNSP se coordinaron para acordar destinar por lo menos el veinte por ciento de los recursos del fondo a la atención de necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura (SEGOB, 2012; Barrachina, 2016).

Por lo que respecta a la seguridad pública en las entidades federativas, se creó en 1999 el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP). El monto de los recursos de este fondo se establecía cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación y su distribución se basaba en criterios propuestos por la SEGOB y aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública. Los criterios considerados eran el número de habitantes, el índice de ocupación penitenciaria, tasa de crecimiento anual de indiciados y sentenciados y avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e

infraestructura. Los recursos de este fondo debían destinarse exclusivamente a los siguientes fines:

- Reclutamiento, selección, depuración, evaluación y formación de los recursos humanos vinculados con las tareas de seguridad pública.
- Complementar las dotaciones de agentes del Ministerio Público, policías judiciales, peritos, policías preventivos y custodios, así como su equipamiento.
- Establecimiento de la red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública.
- Construcción, mejoramiento, o ampliación de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia y de los centros de readaptación social.
- Seguimiento y evaluación de los programas (Barceinas y Monroy, 2003).

Para 1999 y 2000 se destinaron para este fondo un total de 4 710.0 y 5 213.9 millones de pesos respectivamente. La distribución de recursos de este fondo por entidad federativa fue la siguiente.

Tabla 3. Recursos del FASP por entidad federativa en los años 1999 y 2000.

Entidad Federativa	Recursos por año (Millones de pesos)	
	1999	2000
Aguascalientes	65.0	74.1
Baja California	207.6	227.0
Baja California Sur	105.0	115.0
Campeche	90.0	90.5
Coahuila	135.8	148.3
Colima	54.0	59.3
Chiapas	202.7	220.8
Chihuahua	153.2	172.4
Distrito Federal	325.0	371.6
Durango	123.2	134.4
Guanajuato	175.0	192.5
Guerrero	140.0	154.1
Hidalgo	121.9	131.7
Jalisco	200.0	230.0
Estado de México	360.0	399.8
Michoacán	173.1	193.2
Morelos	90.0	96.8
Nayarit	62.9	72.7

Nuevo León	192.7	215.5
Oaxaca	149.9	167.8
Puebla	176.8	190.5
Querétaro	85.0	92.2
Quintana Roo	65.0	71.0
San Luis Potosí	131.4	144.4
Sinaloa	137.7	154.2
Sonora	209.4	254.9
Tabasco	126.5	138.5
Tamaulipas	191.7	210.3
Tlaxcala	65.0	69.9
Veracruz	236.2	247.8
Yucatán	90..5	98.6
Zacatecas	67.7	74.2

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI Anuario de Estadísticas por Entidad Federativa 2002.

Desde el 2008, para la transferencia directa de los recursos del FASP se suscriben convenios de coordinación entre los Estados y la Federación, aportando los primeros el 25 por ciento del total de los recursos que se les asignan (SEGOB, 2012; Barrachina, 2016). La distribución de los recursos se hace mediante fórmulas determinadas por el Consejo Nacional de Seguridad Pública que considera los siguientes criterios; el número de habitantes de los Estados y el Distrito Federal; el índice de ocupación penitenciaria; la implementación de programas de prevención del delito; los recursos destinados a apoyar las acciones que en materia de seguridad pública desarrollen los municipios; el avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura (Beltrán, 2009; SEGOB, 2012).

2.4 La Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y la Policía Federal Preventiva.

Finalmente, para complementar los esfuerzos que se daban en materia de seguridad pública a través de las aportaciones que la Federación hacía a estados y municipios y del establecimiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en el ámbito legal se promulgó en 1996 el Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y, en 1999, se creó la Policía Federal Preventiva (PFP).

Con la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada el gobierno federal pretendió avanzar más en la persecución de delitos como el tráfico de drogas, de personas, de armas, entre otros. En dicho instrumento se definía y tipificaba el delito de delincuencia organizada. Además señalaba a las autoridades encargadas de investigar, perseguir y consignar al poder judicial a los miembros de la delincuencia organizada así como los procedimientos para llevar a cabo tales fines (DOF, 07/11/1996).

Por lo que respecta a la Policía Federal Preventiva, ésta se creó con el fin de hacer valer la reforma al artículo 21 de la Constitución referente a las actividades de prevención del delito a cargo de la Federación⁹. Esta corporación dependía de la Secretaría de Gobernación y su titular era designado y removido por el presidente de la república. Entre sus principales funciones se encontraban las siguientes:

- Intervención en materia de seguridad pública y prevención del delito.
- Participar con las autoridades competentes en la investigación y persecución de delitos, así como en la detención de personas y el aseguramiento de bienes vinculados con actos delictivos.
- Colaboración con otras autoridades del nivel federal, estatal y municipal en materia de seguridad pública, así como la participación en operativos conjuntos con las mismas.
- Vigilancia e inspección con fines de seguridad pública de las vías terrestres de comunicación así como la entrada y salida de mercancías y personas en aeropuertos, puertos marítimos, aduanas, garitas, entre otros (DOF, 04/01/1999).

Como se ha podido observar a lo largo de este capítulo, dos tendencias comenzaron a hacerse visibles durante la década de los noventa. Por un lado, el incremento de la incidencia delictiva en gran parte del país, en especial la relacionada a la delincuencia organizada, particularmente el tráfico de drogas. Por otro, la respuesta

⁹ Hasta 1999 las únicas policías con que se contaba a nivel federal que llevaban acciones en materia de seguridad pública eran la Policía Judicial Federal y la Policía Federal de Caminos. Las funciones de éstas han sido mencionadas más arriba, ver página. 13.

por parte del Estado mexicano para fortalecer sus instituciones de seguridad y de justicia, mejorando la coordinación entre éstas y adoptando un enfoque integral y sistémico. Con cambios políticos importantes en los últimos años de esa década, los mexicanos veían con optimismo el arribo del nuevo milenio.

3. La seguridad pública durante la alternancia política: la presidencia de Vicente Fox 2000 – 2006.

Después de las reformas políticas, de la creación del Instituto Federal Electoral, de los primeros gobiernos estatales y municipales que habían conocido la alternancia política, entre otras cosas, aconteció en el año 2000 el suceso que para los mexicanos significaba el fin del viejo régimen político; la alternancia en la presidencia de la República. No era para menos. Que el presidente de la república por vez primera no perteneciera al PRI creó grandes expectativas en la sociedad mexicana, pues con la alternancia se esperaban grandes cambios en la vida pública del país, así como una nueva forma en el ejercicio del poder y de la administración pública, cuyo impacto se vería reflejado en todos los ámbitos incluido, por supuesto, el de la seguridad pública.

3.1 La Secretaría de Gobernación cede sus funciones en seguridad pública. Creación de la Secretaría de Seguridad Pública y otras iniciativas.

Aunque en los primeros años de su gobierno el presidente Vicente Fox no se enfrentó a un problema grave de inseguridad pública o, por lo menos, a algún hecho que impactara en la opinión pública, éste continuó con la reforma de las instituciones de seguridad pública. Para distanciarse del viejo régimen, lo primero que hizo fue quitarle las funciones en materia de seguridad pública a la Secretaría de Gobernación, transfiriéndolas a una nueva secretaría de Estado. En segundo lugar se empezó con la institucionalización del órgano encargado de ejecutar las políticas del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Por último, se decretó el Programa Nacional de Seguridad Pública.

Mediante reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se creó el 30 de noviembre del 2000 la Secretaría de Seguridad Pública. Con ella se intentó,

según Bergman (2007), democratizar más a las instituciones de seguridad pública al cesarlas del control de la Secretaría de Gobernación, que fue una institución importante relacionada a las prácticas autoritarias del viejo régimen. La nueva secretaría se hizo cargo de las funciones de la Secretaría de Gobernación en materia de seguridad pública, como el control de la Policía Federal Preventiva, Prevención y Readaptación Social, el Consejo de Menores y la formulación de la política criminal, entre otros. También se encargó de la administración del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. El presupuesto de la Secretaría de Seguridad Pública para los años 2001, 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006 fue de 5 115.4, 6 343.0, 5 649.2, 6 397.6, 6 853.7, 6 676.0 millones de pesos respectivamente (CEFP, 2008). En su momento y debido a diversas causas¹⁰, así como un pobre apoyo político, la Secretaría de Seguridad Pública no logró consolidarse. Desaparecería en el año 2013.

Por otra parte, en el marco de la desconcentración de funciones de la Secretaría de Gobernación y de la creación de la Secretaría de Seguridad Pública, empezó el proceso de institucionalización del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Aunque la figura de secretario ejecutivo aparece en la Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública de 1995 con la finalidad de administrar dicho sistema, sus atribuciones eran, por decirlo de alguna forma, *de facto*, pues el Sistema Nacional de Seguridad Pública no era una institución como tal, sino más bien un programa de coordinación de políticas en la materia. Por ello, el 6 de mayo de 2002 se expidió el Reglamento Interno del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que lo constituía como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Seguridad Pública, con autonomía técnica y operativa. Además, se establecía su estructura, organización y funcionamiento (DOF, 06/05/2002).

Establecidos la Secretaría de Seguridad Pública y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se publica en el 2003 el Programa Nacional

¹⁰ Véase Bergman 2007, pp. 73 -77.

de Seguridad Pública 2001 – 2006. Entre los principales objetivos del programa se encontraban los siguientes:

- Prevenir el delito para garantizar la seguridad ciudadana.
- Lograr la reforma integral del Sistema de Seguridad Pública.
- Combatir la corrupción, depurar y dignificar a los cuerpos policiales.
- Reestructurar integralmente el Sistema Penitenciario.
- Promover la participación y organización ciudadana en la prevención de delitos y faltas administrativas.
- Establecer mecanismos de coordinación y cooperación con las instituciones integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Pública (DOF, 14/01/2003).

3.2 Más esfuerzos en el combate al crimen organizado. Creación de la Agencia Federal de Investigación y la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada.

Además de la modernización y democratización de las instituciones de seguridad pública que el nuevo gobierno federal planteaba con sus iniciativas y reformas, era claro tanto para ellos como para la sociedad que estas no eran suficientes. Para los primeros años del nuevo milenio no había duda que la principal amenaza a la seguridad pública la representaba la delincuencia organizada, especialmente la dedicada al tráfico de drogas, la cual, entre otras cosas, había demostrado su capacidad de fuerza y organización así como su poder corruptor. Por ello, para revertir esta tendencia se crearon la Agencia Federal de Investigación (AFI) y la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO), ambas dependientes de la Procuraduría General de la República.

Por iniciativa del gobierno federal se reforman algunas disposiciones del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y se crea la Agencia Federal de Investigación (DOF, 01/11/2001). El objetivo principal fue reemplazar a la vieja y desprestigiada Policía Judicial Federal por una nueva cuya principal característica fuera la prevención de los delitos mediante la investigación y la inteligencia. La creación de esta institución significó el primer intento de modernización de las actividades policiacas en México, pues introdujo un

nuevo modelo policial basado en el Federal Bureau of Investigation (FBI) estadounidense. Para ello se establecieron criterios más estrictos de reclutamiento, se mejoraron las condiciones laborales y se fortalecieron los programas de capacitación (Bergman y Monsiváis, 2007).

El presupuesto de la AFI para los años 2003, 2004, 2005 y 2006 significó el 19.85, 36.14, 23.79 y 28.95 por ciento del total del presupuesto de la Procuraduría General de la República, el cual fue de 7 154, 7 256, 8 143 y 9 550 millones de pesos respectivamente (Bergman y Monsiváis, 2007). A pesar de algunos logros notables, sobre todo en materia de secuestros, esta agencia se encontró con varios problemas en su proceso de formación¹¹ y no logró institucionalizarse. La Agencia Federal de Investigación sería disuelta en el 2012.

Por lo que respecta a la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada, ésta se encargaba de la investigación de los delitos relacionados con la delincuencia organizada. Apareció en el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República del 2003 y que abrogaba el anterior que databa de 1996. La SIEDO estaba compuesta por seis unidades:

- Unidad Especializada en Investigación de Delitos contra la Salud.
- Unidad Especializada en Investigación de Terrorismo, Acopio y Tráfico de Armas.
- Unidad Especializada en Investigación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita.
- Unidad Especializada en Investigación de Secuestros.
- Unidad Especializada en Investigación de Tráfico de Menores, Indocumentados y Órganos.
- Unidad Especializada en Investigación de Asalto y Robo de Vehículos (DOF, 25/06/2003).

Aunque se ha envuelto en varios casos de corrupción y de colaboración con la delincuencia organizada, la SIEDO continúa vigente en la actualidad. Sin embargo,

¹¹ Véase Bergman y Monsiváis 2007, pp. 79 – 94.

desde el 2012 se le conoce con el nombre de Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (SEIDO).

3.3 Las fuerzas armadas en la seguridad pública y el operativo México Seguro.

Como ya he mencionado anteriormente, en los años noventa se inició una violenta lucha para controlar el negocio de la droga en México entre varias organizaciones criminales, consecuencia del desmantelamiento del llamado “Cártel de Guadalajara”. Para el nuevo milenio, la batalla no sólo se extendió en violencia, sino también sobre todo el territorio nacional. Estas nuevas organizaciones criminales se caracterizaban por contar con grupos armados profesionales y bien equipados, por la diversificación de sus actividades delictivas, el uso de la violencia indiscriminada y la apropiación de territorios e incluso municipios enteros (Valdés, 2013). Ante la incapacidad de las fuerzas de seguridad pública civil de hacer frente a la amenaza, en especial las municipales, cada vez más se incorporaron, directa o indirectamente, las fuerzas armadas en actividades de seguridad pública.

Por ello, aunque parezca un fenómeno relativamente nuevo, el involucramiento de las fuerzas armadas de México en tareas de seguridad pública es un proceso que lleva varios años. Por ejemplo, el empleo del Ejército en la erradicación de cultivos de droga en los años sesenta y setenta. Por otra parte, desde la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el secretario de defensa y el de marina participan en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, además de que los presupuestos de ambas secretarías se considera parte del presupuesto total invertido en seguridad pública (CEFP, 2008).

Durante la administración de Vicente Fox sucedieron algunos hechos que involucraron cada vez más a las fuerzas armadas en la seguridad pública. Por ejemplo, fue visible el aumento de personal militar en puestos que anteriormente pertenecían a mandos civiles, como en la Procuraduría General de la República y en la recién creada Secretaría de Seguridad Pública, especialmente en áreas de operación e inteligencia. Además, paulatinamente los militares empezaron a hacerse cargo de direcciones o secretarías de seguridad pública de algunos municipios y estados. Por último, el presupuesto de la Secretaría la Defensa

Nacional y de la Secretaría de Marina aumentó casi el doble durante el sexenio foxista (Alvarado y Zaverucha, 2010).

En cuanto a los hechos concretos se refiere, fue cada vez más notoria la participación del Ejército y la Marina en operaciones contra el narcotráfico. El punto culminante del involucramiento de las fuerza armadas en la seguridad pública se dio en el año 2005 con la implementación del operativo México Seguro, en el que participaron conjuntamente policías y militares y el cual fue una repuesta del gobierno ante la violencia que se generó en Nuevo Laredo, Tamaulipas, como consecuencia del enfrentamiento entre las organizaciones de narcotraficantes “Cártel del Golfo” y “Cártel de Sinaloa”. El resultado fue “el primer operativo de ocupación militar y policíaca de una ciudad” y se convertiría en el “modelo de intervenciones posteriores” (Aguilar, 2015). Esta situación constituyó el *antebellum* en México.

3.4 El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal y el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal 2001 – 2006.

Las aportaciones para estados y municipios para fortalecer la seguridad pública de sus jurisdicciones a través del FORTAMUN-DF y el FASP continuó durante el gobierno de Vicente Fox. En los años 2001, 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006 se destinaron para el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones del Distrito Federal un total de 19 539.1, 22 326.8, 22 889.2, 24 097.5, 27 303.0 y 29 194.9 millones de pesos respectivamente. La distribución de recursos de este fondo por entidad federativa fue la siguiente.

Tabla 4. Recursos del FORTAMUN-DF por entidad federativa en los años 2001, 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006.

Entidad Federativa	Recursos por año (Millones de pesos)					
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Aguascalientes	190.5	217.6	223.0	236.4	268.8	288.5
Baja California	502.2	573.1	587.5	681.2	788.0	860.3
Baja California Sur	85.5	97.7	100.2	108.8	124.6	134.8
Campeche	139.2	159.1	163.1	170.6	193.2	208.5

Coahuila	463.5	529.5	542.8	561.4	633.3	674.1
Colima	109.1	125.0	128.2	140.7	160.6	172.9
Chiapas	791.4	903.3	926.1	984.8	1119.7	1201.5
Chihuahua	616.3	703.4	721.1	771.8	877.4	941.3
Distrito Federal	1618.9	1849.9	1896.5	1996.6	2262.2	2418.9
Durango	291.9	333.8	342.2	342.2	382.0	402.5
Guanajuato	940.1	1074.3	1101.4	1138.5	1284.6	1367.8
Guerrero	620.8	709.5	727.4	751.4	847.5	901.9
Hidalgo	450.5	515.1	528.0	545.6	615.7	655.6
Jalisco	1276.1	1456.5	1493.2	1542.2	1738.9	1850.2
Estado de México	2641.2	3017.4	3093.4	3396.5	3882.3	4187.6
Michoacán	803.9	918.3	941.4	954.3	1069.9	1132.0
Morelos	313.5	358.3	367.4	390.2	442.1	472.8
Nayarit	185.7	212.0	217.3	219.1	245.5	259.5
Nuevo León	772.4	883.4	905.6	952.4	1079.7	1155.1
Oaxaca	692.9	792.3	812.2	842.5	952.0	1015.3
Puebla	1023.6	1169.6	1199.1	1288.1	1465.9	1574.3
Querétaro	283.0	323.5	331.7	359.2	410.9	443.7
Quintana Roo	176.4	201.6	206.7	242.3	283.9	313.9
San Luis Potosí	463.6	529.8	543.1	555.7	625.2	663.6
Sinaloa	511.7	584.5	599.2	613.1	689.9	732.5
Sonora	446.8	510.8	523.6	542.7	613.0	653.4
Tabasco	381.4	435.9	446.8	469.3	532.3	569.7
Tamaulipas	554.8	634.3	650.3	687.6	781.1	837.4
Tlaxcala	194.2	221.8	227.4	240.1	272.7	292.3
Veracruz	1393.1	1591.8	1631.9	1646.2	1843.9	1949.0
Yucatán	334.2	382.0	391.7	406.6	459.5	490.1
Zacatecas	272.8	311.9	319.7	319.3	356.6	375.8

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI Anuario de Estadísticas por Entidad Federativa 2002, 2004, 2006 y 2008.

Por lo que al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal respecta, se destinaron en los años 2001, 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006 un total de 5 594.8, 3 210.0, 2 537.0, 3 500.0, 5 000.0 y 5 000.0 millones de pesos respectivamente. La distribución de recursos de este fondo por entidad federativa fue la siguiente.

Tabla 5. Recursos del FASP por entidad federativa en los años 2001, 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006.

Entidad Federativa	Recursos por año (Millones de pesos)					
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Aguascalientes	81.1	41.8	37.6	52.7	76.0	76.0

Baja California	239.0	200.2	105.5	147.7	205.9	205.9
Baja California Sur	116.4	48.9	43.4	60.8	92.7	92.7
Campeche	93.4	48.5	37.8	52.9	76.4	76.4
Coahuila	158.8	90.2	73.3	102.7	142.5	142.5
Colima	64.1	41.0	36.0	50.4	74.7	74.7
Chiapas	238.7	134.6	109.5	153.3	212.5	212.5
Chihuahua	181.1	100.5	85.0	119.0	171.5	171.5
Distrito Federal	397.5	205.1	191.3	216.0	315.9	315.9
Durango	140.4	72.5	61.3	85.8	120.8	120.8
Guanajuato	210.7	112.5	90.6	126.9	180.9	180.9
Guerrero	184.7	93.2	77.8	109.0	152.4	152.4
Hidalgo	140.5	70.7	59.4	83.2	123.8	123.8
Jalisco	244.2	144.9	116.7	163.4	228.8	228.8
Estado de México	432.3	248.9	202.4	283.3	404.7	404.7
Michoacán	201.1	104.0	94.2	131.9	185.7	185.7
Morelos	102.7	58.5	50.9	71.2	107.2	107.2
Nayarit	146.9	53.5	46.4	64.9	96.2	96.2
Nuevo León	228.7	124.4	98.6	138.0	193.2	193.2
Oaxaca	180.4	95.8	81.5	114.2	160.4	160.4
Puebla	208.0	115.7	93.3	130.7	191.4	191.4
Querétaro	101.2	50.2	45.6	63.8	93.6	93.6
Quintana Roo	79.2	115.2	42.8	59.9	92.1	92.1
San Luis Potosí	150.8	83.8	74.7	104.5	147.2	147.2
Sinaloa	165.4	144.5	73.3	102.6	144.0	144.0
Sonora	226.3	128.3	104.5	146.3	206.3	206.3
Tabasco	147.8	74.7	60.3	84.4	117.7	117.7
Tamaulipas	217.2	111.0	96.5	135.1	188.1	188.1
Tlaxcala	72.5	37.3	30.8	43.1	65.9	65.9
Veracruz	269.0	147.7	124.5	174.3	245.9	245.9
Yucatán	110.0	64.5	51.3	71.8	104.4	104.4
Zacatecas	84.7	47.4	40.3	56.4	81.4	81.4

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI Anuario de Estadísticas por Entidad Federativa 2002, 2004, 2006 y 2008.

4. De la seguridad pública a la “guerra contra el narcotráfico”: la presidencia de Felipe Calderón 2006 – 2012.

A pesar de las iniciativas y reformas que se habían dado en materia de seguridad pública desde el gobierno de Ernesto Zedillo y que habían continuado durante el gobierno de Vicente Fox, los resultados de éstas parecían no ser muy favorables. La violencia provocada por los grupos dedicados al tráfico de drogas comenzaba a generar preocupación entre la población, en especial, porque en muchas ocasiones las fuerzas de seguridad pública, particularmente las locales, se veían rebasadas

por la capacidad de fuego del enemigo. Como consecuencia, cada vez más empezó a emplearse al Ejército y a la Marina en tareas de seguridad pública, como la vigilancia de ciudades y lugares conflictivos o participando en operativos como el de México Seguro. En esta situación asumiría la presidencia de la república Felipe Calderón.

4.1 *Casus belli* y la “guerra contra el narcotráfico”.

Para cuando el gobierno de Vicente Fox estaba llegando a su fin, la realidad política mexicana había cambiado considerablemente desde que éste asumiera el poder. El fin de la hegemonía priísta y los procesos de descentralización política y de desconcentración administrativa iniciados en los años ochenta y fortalecidos durante su administración habían generado una autonomía cada vez mayor de los estados y municipios, favorable en algunos aspectos pero perversa en muchos otros. Aguilar (2015) caracteriza muy bien esta nueva realidad política y su relación con el creciente problema del crimen organizado:

La naciente democracia mexicana ve propagarse una forma de federalismo en la que los estados son menores de edad en dos cuestiones centrales del gobierno: cobrar impuestos y aplicar la ley. Cuando se trata de contener a las bandas del narcotráfico en su expansión territorial, los gobiernos locales —sus policías, sus aparatos de seguridad y de procuración de justicia— son fáciles presas del terror y del dinero.

A esta compleja situación política se añadirían otros elementos que empeorarían la situación de violencia que algunas regiones y ciudades del país padecían ya en esos momentos. Entre las más importantes y relacionadas directamente con la delincuencia organizada, Aguilar (2015) considera las siguientes:

- El reforzamiento de la vigilancia por parte de los Estados Unidos en su frontera con México, sobre todo después de los ataques terroristas del 11 de septiembre del 2001. Además, incremento del número de deportaciones a México. Un 35% de estas deportaciones representadas por ex convictos que son liberados principalmente en las ciudades fronterizas mexicanas.

- Un aumento en el tráfico de armas de Estados Unidos a México. En el 2004 Estados Unidos suspende un embargo de armas de asalto. Desde entonces fue fácil comprar armas largas de alto poder en las miles de armerías a lo largo de la frontera estadounidense. Estas armas muy probablemente terminaron formando parte del arsenal de la delincuencia organizada en México.
- La rentabilidad de dedicarse al negocio del tráfico de drogas. El aumento de los decomisos por parte del gobierno colombiano eleva los precios de la cocaína el doble a partir del 2006. En un ambiente de desigualdad e impunidad generalizada es más difícil medir los riesgos de dedicarse a esta actividad.

Para el 2006, año de elecciones y de cambio de poder en el Ejecutivo federal, la situación de inseguridad en México se caracterizaba, según Chabat, por las siguientes condiciones:

- Control del narcotráfico de diversos territorios del país.
- Una guerra entre cárteles de la droga causante de altos niveles de violencia.
- Renuencia del gobierno de Vicente Fox para usar la fuerza pública.
- Conflictos con Estados Unidos por la narcoviolencia en la frontera.
- Flujo estable de drogas hacia Estados Unidos, que no se vio afectado por las políticas antinarco de Fox.
- Aumento considerable del consumo de drogas ilícitas en México, sobre todo a partir de la década de los noventa (2010: 29).

Así, el primero de diciembre de 2006 y después de la elección más reñida en la historia reciente de México y no exenta de polémica, Felipe Calderón asumió la presidencia de México tras vencer a su principal oponente político Andrés Manuel López Obrador. Ante una situación de ilegitimidad política provocada por la cerrada elección que le dio la victoria y ante la preocupación ciudadana por la escalada de violencia criminal, Felipe Calderón decide convertir la seguridad pública en un asunto prioritario de su gobierno, invocando medidas radicales para solucionar el

problema, la principal de ellas, el combate frontal del Estado mexicano con las organizaciones criminales.

Al poco tiempo de asumir la presidencia de México y en el marco de un operativo en Michoacán, que como el de México Seguro de Vicente Fox incluía policías y militares, Felipe Calderón declaró la guerra al narcotráfico. El objetivo de la guerra era, mediante el involucramiento de las fuerzas armadas, desarticular a las principales organizaciones criminales, principalmente las dedicadas al tráfico de drogas. En los años siguientes, este tipo de operativos continuó en otros estados de la república como Baja California, Sinaloa, Durango, Nuevo León, Chihuahua y Guerrero (Chabat, 2010).

Sigue siendo polémica la discusión de si el presidente Felipe Calderón eligió la mejor de las opciones para hacerle frente al problema del narcotráfico¹². En lo que la mayoría de las personas concuerda es que con la confrontación directa la violencia no disminuyó. Al contrario, desde el 2007 la violencia aumentó en formas no vistas en la época reciente de México, con miles de muertos y desaparecidos así como una brutalidad sin precedentes.

Existen varias hipótesis sobre por qué fracasó esta política de confrontación. Describo algunas de las más importantes. De acuerdo a Guerrero (2011) la política falló porque con los operativos policiaco-militares se detuvo o se abatió a los principales líderes de las organizaciones, lo que provocó una lucha al interior éstas por su control. El resultado fue la fragmentación de una organización en otras más pequeñas pero más violentas, lo que diversificó el crimen y dispersó la violencia a cada vez más territorio. Para Escalante (2011), los operativos federales rompieron con los equilibrios de las actividades ilegales e ilícitas de las ciudades donde intervinieron y que eran administrados por las policías locales, las cuales fueron desplazadas o prácticamente borradas. En un ambiente de incertidumbre y ante autoridades ajenas al territorio, los criminales optaron por la violencia para asegurar el desarrollo de sus actividades. Por último, según Villalobos (2015), los operativos fallaron porque las fuerzas federales fueron empleadas más en la persecución de

¹² Véase Chabat (2010).

criminales que en la ocupación de territorios controlados por éstos. En cuanto los operativos terminaban y las fuerzas se retiraban, los criminales regresaban con facilidad a continuar sus actividades ilícitas.

Ahora bien, la “guerra contra el narcotráfico” fue solo la cara más visible de la estrategia del presidente Felipe Calderón para aminorar el problema de la inseguridad. La otra consistió en seguir fortaleciendo las instituciones de seguridad pública, pues a pesar de los esfuerzos realizados desde la administración de Ernesto Zedillo para mejorarlas, éstas seguían demostrando ser endebles y vulnerables al poder coercitivo y corruptor de los criminales. A pesar de que el narcotráfico era visiblemente la mayor amenaza a la seguridad, el grueso de los delitos seguía perteneciendo al fuero común (Soria y Portillo, 2015), por lo cual era importante seguir trabajando en la mejora de las instituciones de seguridad pública locales, es decir, tanto las estatales como las municipales.

4.2 Terrorismo y crimen transnacional. Cooperación internacional en seguridad: la Iniciativa Mérida.

Para el nuevo milenio, fue claro que la principal amenaza a la seguridad de los Estados la constituían el crimen transnacional y las organizaciones terroristas. Tras los ataques terroristas del 11 de septiembre del 2001 en su territorio, los Estados Unidos reforzaron la seguridad de sus fronteras e instrumentaron mecanismos de cooperación con otros Estados para prevenir futuros actos de terrorismo y otro tipo de actividades que amenazaran la seguridad de su territorio y de sus ciudadanos. Particularmente preocupante para el gobierno estadounidense eran las actividades de la delincuencia organizada en las ciudades fronterizas de México y su posible alianza con grupos de terroristas provenientes de Oriente Medio¹³. En este contexto surge en 2007 la Iniciativa Mérida, un acuerdo de cooperación en materia de seguridad entre Estados Unidos y México y en menor medida Centroamérica, para hacer frente a dos de las amenazas más importantes en la región: el crimen organizado transnacional (principalmente el narcotráfico) y el terrorismo.

¹³ Para una visión escéptica de esta posibilidad véase Escalante (2012).

Con la Iniciativa Mérida, el gobierno de Estados Unidos proporcionaría recursos a México en aproximadamente 1 400 millones de dólares en los primeros tres años. Uno de los principales objetivos de la Iniciativa Mérida era la modernización de las instituciones de seguridad y justicia de México. Los recursos debían destinarse a tres principales rubros:

- Combate al narcotráfico, al terrorismo y seguridad fronteriza.
- Seguridad Pública y aplicación de la ley.
- Construcción institucional y Estado de Derecho (Chabat, 2009).

En este marco, las principales actividades relacionadas con las instituciones de seguridad pública se encuentran las siguientes:

- Apoyo al Registro Nacional de Policía del Sistema Nacional de Seguridad Pública a través de *hardware* y *software* para capturar y almacenar información.
- Apoyo para mejorar el equipo de personal de protección de policías y ministerios públicos.
- Asistencia técnica en materia penitenciaria a través de capacitación del personal del sistema penitenciario.
- Fortalecimiento de la capacidad poligráfica en la Secretaría de Seguridad Pública.
- Apoyo al proyecto *Constanza* de la Procuraduría General de la República, que busca reestructurar el funcionamiento de esa dependencia a través de *hardware* y *software* para crear una infraestructura informática que permita la interconectividad (Chabat, 2009, p. 31).

En cuanto a los apoyos concretos, la Secretaría de Seguridad Pública, una de las más beneficiadas de la Iniciativa, contemplaba recibir para en el 2008 y 2009 tres helicópteros, tres aviones, veintiséis equipos móviles de rayos gamma, diez camionetas van con escáner de rayos X y noventa equipos caninos (Benítez y Rodríguez, 2009).

La Iniciativa Mérida continúa vigente en la actualidad. No obstante, y lo advertía muy bien (Prado, 2009), este acuerdo de cooperación entre México y Estados Unidos no contaba con mecanismos para darle seguimiento, con criterios que permitieran su evaluación así como una ausencia de rendición de cuentas de las instancias participantes. El actual presidente de México Andrés Manuel López Obrador planteó a mediados del año pasado la posibilidad de desaparecer este acuerdo.

4.3 Algunas Iniciativas. Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Policía Federal.

Con la finalidad de reformar y modernizar a las instituciones de seguridad pública, el gobierno del presidente Felipe Calderón se planteó la necesidad de modificar el marco legal que daba sustento y forma a las existentes hasta esos momentos. Las prácticas y herramientas con que contaban las corporaciones policiales habían sido rebasadas por la nueva realidad criminal que enfrentaba el país. Era evidente que la normatividad de estas instituciones resultaba insuficiente. De esta forma, en el 2008 se aprobó la reforma en materia de justicia penal y seguridad pública. Entre las principales iniciativas que contempló esta reforma fue la expedición de una nueva Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la creación de la Policía Federal.

En términos generales, la nueva Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública era parecida a la anterior. Disponía los lineamientos para “regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública”. Además establecía la “distribución de competencias y las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios” en la materia (DOF, 02/01/2009: 19). En cuanto al contenido, la nueva Ley General contemplaba nuevas disposiciones. Entre las principales se encuentran; la integración de las Conferencias Nacionales de Procuración de Justicia, de Secretarios de Seguridad Pública, del Sistema Penitenciario y de Seguridad Pública Municipal así como la integración de Consejos Locales e Instancias Regionales, todos integrantes del SNSP; la normatividad relativa a la vigilancia de las instalaciones estratégicas. Por último, la nueva Ley General hacía más robusta y

explícita la legislación relacionada a la carrera policial (reclutamiento, selección, ingreso, formación, certificación, permanencia, evaluación, promoción, reconocimiento, separación y baja), la recopilación y manejo de la información de seguridad pública, la participación ciudadana, los lineamientos de los fondos de ayuda de la Federación en materia de seguridad pública, entre otros (DOF, 02/01/2009).

Por otra parte, a diez años de haberse creado, la Policía Federal Preventiva desaparece. Es sustituida por una nueva Policía Federal. Aunque con funciones similares, la nueva Policía Federal difería en varios aspectos a su antecesora. El principal de ellos es la capacidad de prevención de los delitos mediante actividades de investigación e inteligencia, como la intervención de las comunicaciones, la infiltración, recopilación y levantamiento de información así como colaboración con el Ministerio Público, entre otros (DOF, 01/06/2009; García 2011). Además, se llevó a cabo todo un proceso de reestructuración funcional de esta policía que la dotó de una mayor capacidad de reacción y de coordinación con otras corporaciones¹⁴. En la actualidad, la Policía Federal se encuentra en tránsito a la Guardia Nacional.

4.4 Nuevo Modelo de Seguridad.

El ambicioso proyecto detrás de la reforma constitucional y de la nueva Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública así como la modernización de la Policía Federal fue transitar hacia un Nuevo Modelo de Seguridad [Pública]. De acuerdo a Genaro García Luna, a la sazón, Secretario de Seguridad Pública y principal impulsor del proyecto, este modelo debía atender los siguientes temas:

- Terminar con la división de políticas preventivas y de combate criminal con la que se organizaban las corporaciones policiales.
- Dar a las policías preventivas facultades de investigación, ya fuera para colaborar con el Ministerio Público en el combate de los delitos o para diseñar estrategias de prevención de los mismos.
- Transitar del modelo reactivo de policía a uno basado en la inteligencia.

¹⁴ Véase García (2011), pp. 83 – 103.

- Generar de forma homogénea los insumos clave de información criminal que requerían los procesos de inteligencia policial.
- Establecer un sistema de desarrollo policial que fuera punto de referencia para el resto de las corporaciones policiales del país.
- Modificar el marco normativo para reorganizar el sistema penitenciario con la ampliación de la infraestructura y el control efectivo de los penales (2011: 26).

Por lo cual, de acuerdo al mismo autor, los elementos clave del Nuevo Modelo de Seguridad debían ser:

La homologación de procedimientos y estructuras institucionales, la implantación de un sistema operativo que incluye el combate y la prevención del delito mediante la participación ciudadana, la profesionalización de los miembros de las corporaciones policíacas y la modernización de los sistemas de operación y vigilancia en los centros penitenciarios de todo el país (García, 2011: 26)

Para llevar a cabo este Nuevo Modelo de Seguridad se necesitaban dos recursos fundamentales: información y un personal capacitado para explotarla. Por ello, en primer lugar, se creó una gran base de datos de información de seguridad pública llamada Plataforma México. Entre las bases de datos contenidas en la Plataforma México se encuentran las siguientes: el Sistema Único de Información Criminal (SUIC), el Registro Administrativo de Detenciones, el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública y el Registro Nacional de Armamento y Equipo. Con la información de la Plataforma México se pretendía mejorar la prevención de los delitos mediante el llamado “ciclo básico de inteligencia” (planeación, recopilación, análisis y explotación) cuyo objetivo fundamental era el diseño de estrategias efectivas en seguridad pública (García, 2011).

Por lo que respecta al personal encargado del manejo de estas nuevas herramientas, se creó el Sistema Integral de Desarrollo Policial (Sidepol) y que tenía por objetivos impulsar el desarrollo institucional, garantizar la estabilidad laboral e igualdad de oportunidades entre los miembros de la corporación, elevar la profesionalización y fomentar la vocación de servicio y el sentido de permanencia.

El Sidepol se componía de cuatro elementos clave: el Servicio Profesional de Carrera Policial, el Programa Rector de Profesionalización, el Régimen Disciplinario y el Sistema Complementario de Seguridad Social (García, 2011). A la cabeza de estas innovaciones se encontraba la Policía Federal, aunque estaba contemplado que fuera adoptado por las policías estatales y municipales con ayuda del gobierno federal, principalmente a través de fondos y subsidios como el FASP y el SUBSEMUN.

4.5 La seguridad pública municipal.

Como ya he comentado anteriormente, con los procesos de descentralización política y desconcentración administrativa que se dieron en México desde los años ochenta, una de las instituciones que más se vio fortalecida con estas reformas fue el municipio. Con la reforma al artículo 115 de la Constitución de 1983 se dieron nuevas atribuciones al gobierno municipal. En este contexto se le dotó de mayor capacidad de recaudación fiscal. Además, mediante participaciones y aportaciones federales, se intentó mejorar la capacidad institucional del municipio para proveer servicios como los de educación, salud, seguridad pública, entre otros.

No obstante, debido al abandono que padecieron durante años y a que las reformas fueron beneficiosas sobre todo para los municipios más grandes, la gran mayoría de los gobiernos municipales del país continuaron en una situación de vulnerabilidad institucional. Particularmente propensas al abandono fueron las instituciones de seguridad pública. Con cada vez más recursos y capacidad para ejercer la violencia, esta situación fue aprovechada por las organizaciones criminales que no dudaron, mediante el soborno y la intimidación, en apropiarse de municipios enteros para llevar a cabo sus actividades delictivas. La crisis de la institución municipal fue puesta en evidencia, sobre todo, a partir de los acontecimientos ocurridos en Michoacán en el año 2007 y que se volverían recurrentes en otras partes del país desde entonces: delincuentes no sólo corrompiendo a autoridades municipales y a

comandantes de la policía sino también apropiándose de municipios de regiones enteras y controlando el presupuesto y la obra pública¹⁵.

Como se sabe, al ser el municipio la instancia de gobierno más próxima a la población, éste tiene mejores oportunidades en la identificación y atención de problemas públicos. En el ámbito de la seguridad pública ocurre lo mismo. Entre las principales diferencias que las policías municipales poseen sobre sus homólogas estatales y federales se encuentra el rol que juegan para la sociedad, sobre todo en el mantenimiento del orden público y como mediadoras de conflictos más que como persecutoras de criminales (Fondevila y Meneses, 2013). Por otra parte, sobre todo en municipios de pequeño y mediano tamaño, los elementos que componen las corporaciones municipales son conocidos por la ciudadanía, lo que en ocasiones propicia su colaboración para la identificación de “focos rojos” o zonas proclives al conflicto. Además, como lo hace notar Escalante (2011), la policía municipal cumple *de facto* una importantísima tarea.

La policía municipal, corrupta, ineficiente y abusiva como puede ser, tiene que organizar los mercados informales y los mercados ilegales. Se dirá que eso significa complicidad con los delincuentes: es verdad y es trivial. En cualquier país del mundo hace falta una fuerza pública arraigada localmente para organizar esos mercados, porque no van a desaparecer, y porque implican transacciones cotidianas, regulares, en las que participa buena parte de la sociedad. La policía municipal también tiene que mantener vías de comunicación con las pandillas, tiene que supervisar una infinidad de tráficós que están más o menos en los límites de la legalidad. Nada de eso lo puede hacer una policía ajena, enviada desde otro lugar, ni tampoco un cuerpo de ejército, mucho menos en operativos como los de los años recientes.

A pesar de su importancia en la contención de la criminalidad, la policía municipal fue descuidada y se le invirtió muy poco. Al ocupar el grueso de la incidencia delictiva los delitos del fuero común sobre los de fuero federal, esto provocó una paradoja, pues “mientras que los gobiernos locales (los autores también se refieren

¹⁵ Véase Maerker (2014) y Aguilar (2015).

al nivel estatal) concentran las responsabilidades y las funciones, el gobierno federal concentra los recursos, las facultades y las capacidades” (Soria y López, 2015: 48). Por ello, para intentar cerrar esta brecha, el gobierno del presidente Felipe Calderón creó en el 2008 el Subsidio para la Seguridad Pública de los Municipios (SUBSEMUN-FORTASEG).

CAPÍTULO III. LA IMPLEMENTACIÓN DEL SUBSIDIO PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA DE LOS MUNICIPIOS EN EL MUNICIPIO DE PUEBLA, 2008 – 2018.

1. Naturaleza y funcionamiento del SUBSEMUN y el FORTASEG.

El gobierno del presidente Felipe Calderón inicia en el año 2008 la operación del Subsidio para la Seguridad Pública de los Municipios (SUBSEMUN). Este consistía en la transferencia de recursos de la Federación a los municipios para que éstos fortalecieran sus capacidades en las funciones de seguridad pública y se instaurara un nuevo modelo policial. Los municipios solo podían destinar los recursos a la profesionalización de sus elementos, a la adquisición de equipamiento y mejora de la infraestructura así como para la operación policial. A partir del 2009 una parte de los recursos debían destinarse también a actividades de prevención del delito con participación ciudadana.

El SUBSEMUN no se destinaba a todos los municipios. Los beneficiarios eran elegidos mediante la aplicación de una fórmula que consideraba los siguientes criterios: incidencia delictiva, población, municipios conurbados, destino turístico y municipios fronterizos (frontera internacional). Por otra parte, la adhesión al SUBSEMUN era voluntaria, además de que para ser beneficiario el municipio se comprometía a aportar una parte del total de los recursos del programa (recursos de coparticipación). La siguiente tabla resume el número de municipios beneficiados con el SUBSEMUN, así como la cantidad de recursos aportados por la Federación y los recursos de coparticipación.

Cuadro 1. Recursos del SUBSEMUN.

SUBSEMUN			
Año	Número de Municipios Beneficiados*	Recursos de la Federación	Coparticipación
2008	150	3 589 400 000	25% del total de los recursos

2009	206	4 137 900 000	1/3 parte del total de los recursos
2010	206	4 137 900 000	30% del total de los recursos
2011	226	4 303 300 000	30% del total de los recursos
2012	239	4 453 900 000	30% del total de los recursos
2013	251	4 559 800 000	25% del total de los recursos
2014	268	4 709 361 392	25% del total de los recursos
2015	280	4 869 479 679	25% del total de los recursos

Fuente: Elaboración propia con datos del Diario Oficial de la Federación

*Incluye las demarcaciones territoriales del Distrito Federal

Para acceder a los recursos del SUBSEMUN los beneficiarios debían de entregar una ficha de diagnóstico municipal al Secretariado (a partir del 2013 una propuesta de inversión en formato determinado por el SESNSP), en la que se detallaban las necesidades del municipio en materia de seguridad pública. Después el municipio firmaba con la Federación (SESNSP) un Convenio de Adhesión para formalizar su suscripción al programa y entregaba un Anexo Técnico en el que se especificaban el destino y monto de los recursos a invertir. Los recursos que la Federación entregaba a los beneficiarios generalmente se hacían en dos o más partes (ministraciones). El Convenio entre la Federación y el municipio finalizaba todos los años mediante un Acta de Cierre y un reporte con las actividades realizadas con el subsidio.

Para el año 2016 el SUBSEMUN cambió de nombre y se convirtió en el Subsidio para el Fortalecimiento del Desempeño en Materia de Seguridad Pública a los Municipios (FORTASEG). El cambio de nombre obedeció a una reestructuración del

programa, que según el SESNSP, básicamente lo diferenciaba del SUBSEMUN por basarse en el “desarrollo de las personas”. Con esta reestructuración se dio prioridad, sobre todo en los dos primeros años, a la certificación de los elementos policiacos, así como a la profesionalización y mejora de su equipamiento. Fueron relegadas a un segundo plano la prevención de los delitos con participación ciudadana y la mejora de la infraestructura y la operación policial. A su vez, se agregó un nuevo ámbito en los destinos del gasto: la implementación y desarrollo del Sistema de Justicia Penal.

Al concentrarse más en las personas, para ser beneficiario del FORTASEG, se añadieron a los criterios de la fórmula anterior otros dos criterios de elegibilidad: el estado de fuerza y el combate a la delincuencia. Además quedaban excluidos de ser elegidos aquellos municipios que hubieran declinado totalmente al Subsidio durante el año anterior.

Cuadro 2. Recursos del FORTASEG.

FORTASEG			
Año	Número de Municipios Beneficiados*	Recursos de la Federación	Coparticipación
2016	300	5 465 797 849	25% del total de los recursos federales
2017	300	4 921 700 000	20% del total de los recursos federales
2018	300	4 921 700 000	20% del total de los recursos federales

Fuente: Elaboración propia con datos del Diario Oficial de la Federación

*Incluye las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México

En cuanto al procedimiento que los beneficiarios debían seguir para suscribirse al FORTASEG, este fue similar al del SUBSEMUN en sus últimos años. En coordinación con el Consejo Estatal de Seguridad Pública, el beneficiario debía integrar su propuesta de inversión. Posteriormente se enviaba una carta al SESNSP en la cual aceptaba ser beneficiario del subsidio. Después, el beneficiario firmaba

un Convenio de Adhesión e integraba un Anexo Técnico en el que se detallaba el monto y destino de los recursos a invertir. Por último, al finalizar el año y para terminar el Convenio, el beneficiario entregaba un acta de cierre y los reportes correspondientes del avance y cumplimiento de metas del FORTASEG.

1.1 Las posibilidades de consolidación del SUBSEMUN. La implementación a nivel macro, 2008 – 2015.

Como ya hemos visto, el SUBSEMUN/FORTASEG no es una política cuyo objetivo implícito sea el fortalecimiento del federalismo. Al contrario. Por sus características –de recursos condicionados o etiquetados- pertenece más bien al ámbito de la desconcentración de las funciones de seguridad pública, que al igual que en sectores como la educación y la salud, su propósito fue la asignación de “mayores recursos para los municipios en programas diseñados para fortalecerlos, pero decididos y controlados por la federación” (Morales y Salazar, 2009, p. 230). En este aspecto se podría argumentar que por lo menos fortalecía el federalismo fiscal, aunque este punto de vista también es cuestionable, pues como algunos autores sugieren (Angeles, et al., 2019) con el Ramo 33, este tipo de recursos tienden a generar desigualdades al interior de las entidades federativas, es decir, entre los municipios, ya que por lo general se benefician los más grandes y desarrollados. Por último, con la homologación de procedimientos y de equipamiento que la política contemplaba se allanaba el camino para una posible implementación del llamado “mando único”, que no es más que la integración de las policías municipales a las estatales o federales. Objetivos claramente antifederalistas.

Con la fórmula de elegibilidad un total de trescientos municipios se han beneficiado con el SUBSEMUN/FORTASEG a lo largo de sus más de diez años de operación. Sin embargo, con excepción del FORTASEG, no todos los años se ha beneficiado al mismo número de municipios ni tampoco todos los municipios se han beneficiado el mismo número de veces, lo que provoca, entre otras cosas, que el presupuesto

para cada municipio sea incierto cada año.¹⁶ Además por las características de la división municipal del país, algunas entidades federativas han tenido una cobertura amplia en los municipios beneficiados mientras que en otras la cobertura ha sido mínima.

En la Figura 2 se ilustra de mejor forma lo expuesto anteriormente. La distribución corresponde a los ocho años de operación del SUBSEMUN.

Como se puede observar, la fórmula de elegibilidad tiende a generar una distribución, por decirlo de algún modo, centrípeta, pues la mayoría de los municipios beneficiados con el SUBSEMUN se concentran en el centro del país mientras que en el resto tiende a dispersarse.

Ahora consideremos los siguientes datos. México tiene un total de 2 547 municipios, además de las 16 alcaldías (antes delegaciones) de la Ciudad de México (antes Distrito Federal). Como ya he dicho antes, durante los ocho años de operación del SUBSEMUN se beneficiaron un total de 300 municipios, es decir, aproximadamente el 11.7 % del total de los municipios del país. En el Cuadro 3 se muestra la proporción de municipios beneficiados por entidad federativa.

Como se puede observar, al interior de las entidades federativas existen marcadas diferencias en cuanto a la cantidad de municipios beneficiados con el SUBSEMUN. Por ejemplo, mientras que en sólo tres entidades, Baja California, Baja California Sur y la Ciudad de México, prácticamente todos sus municipios (Alcandías para el caso de la Ciudad de México) se beneficiaron, en otras como Oaxaca, Yucatán, Puebla, Chiapas, etc., los municipios beneficiados con el SUBSEMUN fueron claramente muy pocos en relación al total de los municipios que conforman esas entidades. Algunas excepciones como Guanajuato y Tabasco fueron beneficiados en poco más de la mitad del total de sus municipios, mientras que otras entidades como Aguascalientes y Quintana Roo no alcanzaron la mitad de municipios beneficiados.

¹⁶ Es importante señalar que no hay un criterio para determinar la cantidad de recursos que se le entregan a los municipios. Esta y otras críticas al diseño de la fórmula para la distribución de los municipios beneficiados puede encontrarse en Soria y López (2015).

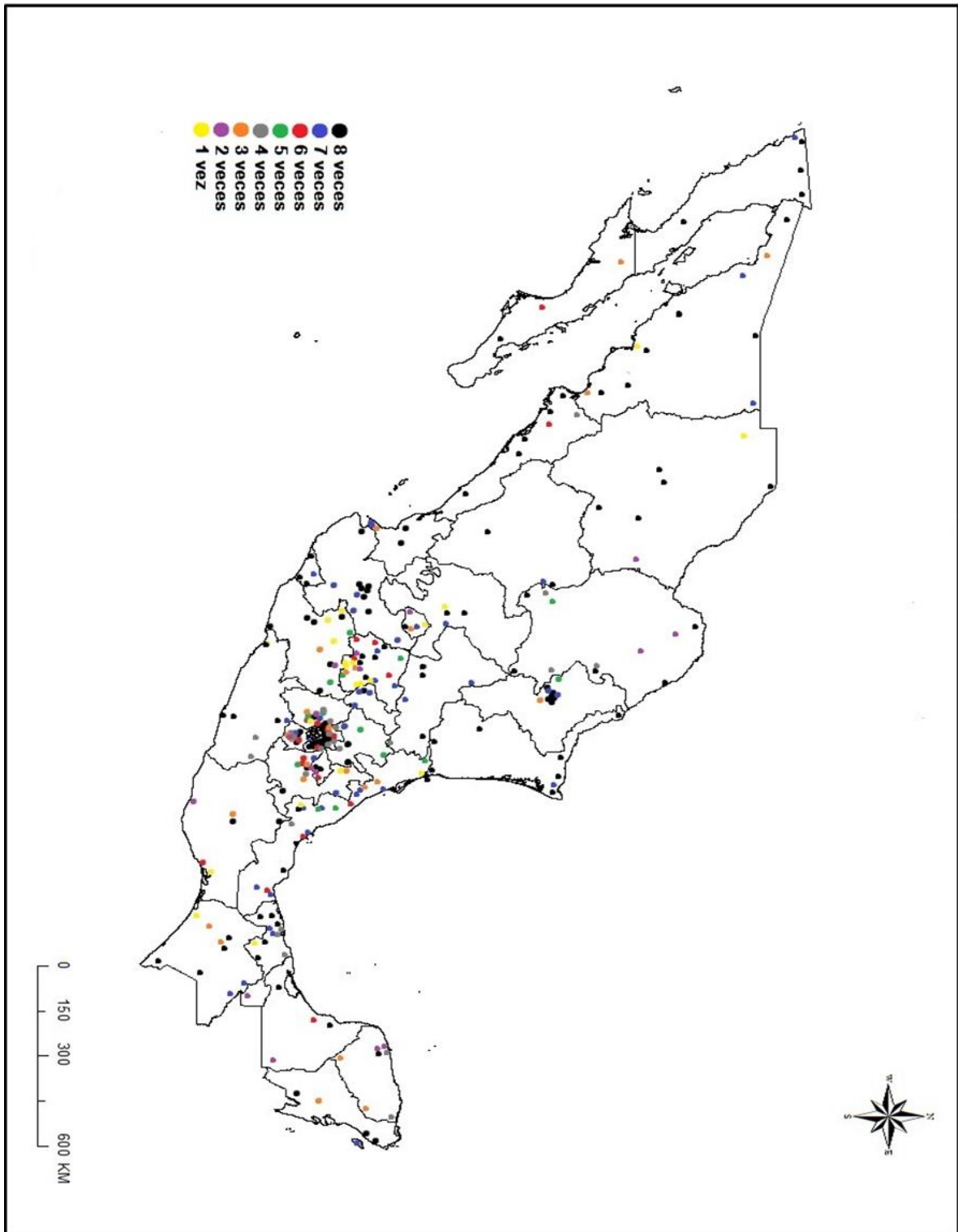


Figura 2. Distribución de los beneficiarios del SUBSEMUN 2008 – 2015.

Fuente: Elaboración propia con datos del Diario Oficial de la Federación.

Cuadro 3. Proporción de los municipios beneficiados con el SUBSEMUN 2008 – 2015.

Estado	Municipios beneficiados del total de los municipios	Estado	Municipios beneficiados del total de los municipios
Aguascalientes	5 / 11	Morelos	10 / 33
Baja California	5 / 5	Nayarit	4 / 20
Baja California Sur	4 / 5	Nuevo León	10 / 51
Campeche	4 / 11	Oaxaca	6 / 570
Chiapas	9 / 123	Puebla	12 / 217
Chihuahua	7 / 67	Querétaro	4 / 18
Coahuila	11 / 38	Quintana Roo	5 / 11
Colima	4 / 10	San Luis Potosí	6 / 58
Ciudad de México	16 / 16	Sinaloa	7 / 18
Durango	3 / 39	Sonora	11 / 72
Guanajuato	24 / 46	Tabasco	12 / 17
Guerrero	7 / 81	Tamaulipas	10 / 43
Hidalgo	8 / 84	Tlaxcala	5 / 60
Jalisco	11 / 125	Veracruz	21 / 212
Estado de México	35 / 125	Yucatán	7 / 106
Michoacán	13 / 113	Zacatecas	4 / 58

Fuente: Elaboración propia con datos del Diario Oficial de la Federación y el INEGI.

Ahora bien, como ya expuse antes, no todos los municipios se beneficiaron el mismo número de veces durante los ocho años de operación del SUBSEMUN. Por ejemplo, un total de doscientos municipios se beneficiaron entre ocho y seis veces, mientras que el número de municipios beneficiados de cinco a tres veces fue de sesenta y dos. Finalmente, treinta y ocho municipios fueron beneficiados dos veces o menos durante los ocho años del SUBSEMUN. En este aspecto, las entidades más favorecidas fueron Baja California, Colima, la Ciudad de México, Durango, Jalisco, Querétaro y Tamaulipas pues todos sus municipios beneficiados entran en el rango de municipios beneficiados de ocho a seis veces. En contraste, la entidad menos favorecida es Yucatán pues seis de sus siete municipios fueron beneficiados con el

SUBSEMUN cuatro veces o menos. Solo las capitales de las entidades federativas fueron beneficiadas las ocho veces.

¿Qué se puede concluir con la ayuda de estos primeros datos? Lo primero que se puede argumentar es que debido a las características de la división municipal en el país, las políticas federales implementadas para apoyar a los municipios se vuelven complejas. En el caso del SUBSEMUN, por ejemplo, ya hice notar que algunas entidades federativas tienen una amplia cobertura en los municipios beneficiados mientras que en otras la cobertura es mínima. Por otra parte, si consideramos que una política tiene mayores posibilidades de consolidación si su implementación es constante a través del tiempo, es claro que en algunos municipios esta posibilidad fue baja, especialmente en aquellos que fueron beneficiados dos veces o menos. Aunque aquí se podría objetar que este problema se reduce por las características del SUBSEMUN de ser una política más de apoyo y complementación que de reforma o reestructuración de las policías municipales, la realidad es que la política estaba sujeta a los cambios del gobierno federal, pues como ya mencioné más atrás, los objetivos del SUBSEMUN no fueron los mismos en los dos gobiernos federales en el periodo del 2008 al 2015.

2. Debilidades municipales, auxilios federales: contexto, formulación y diseño del SUBSEMUN-FORTASEG.

En este apartado describo el contexto sociopolítico, el proceso de formulación y el diseño del SUBSEMUN-FORTASEG. El contexto sociopolítico lo describiré brevemente, pues es solo una recapitulación y resumen de las ideas ya expuestas en el capítulo II. De igual forma, para el proceso de formulación retomo algunas ideas del final del capítulo II y añado algunas nuevas con el propósito de entender de mejor forma las características de la política. Finalmente, describo el diseño y la naturaleza del SUBSEMUN-FORTASEG.

2.1 Delincuencia y renovación del federalismo. La seguridad pública municipal 1983-2008.

Hasta mediados de la década de los ochenta, la inseguridad pública no había sido un tema que preocupara a políticos y ciudadanos por igual. Aunque no existen datos precisos, las gráficas contenidas en el blog de *Estadísticas del crimen en México: series históricas 1926 – 2008*,¹⁷ nos dan una idea de la situación delincencial del país en el siglo pasado. Como consecuencia de esto, las instituciones de seguridad pública del Estado tampoco fueron un tema que ocupara a los políticos ni a los ciudadanos. La seguridad pública no estaba en el horizonte del proceso de transición política que recién comenzaba.

En este contexto, el gobierno federal que por décadas había sido el protagonista y principal impulsor de la política en sus diversos ámbitos, comenzaba a ceder terreno, primero desconcentrando ciertas funciones administrativas y después descentralizando el poder y la toma de decisiones. Los gobiernos estatales ganaron autonomía en la construcción de su agenda. La salud y la educación fueron de las primeras funciones que la federación desconcentró hacia las entidades federativas. Sin embargo, por motivos que recién comentamos más arriba, el proceso de desconcentración de las funciones de seguridad pública fue más complejo, en gran parte porque no se podía desconcentrar algo que no existía. Como consecuencia, el desarrollo de la política de seguridad pública representaba para los gobiernos una oportunidad que no había habido en los otros ámbitos; la del diseño de una estrategia de política pensada y decidida desde los diferentes niveles de gobierno.

Por su parte, con la reforma constitucional de 1983 se dio al municipio nuevas posibilidades de jugar un papel importante en la vida social y política del país. Como resultado se le asignaron nuevas funciones y se le dotó de mayores capacidades para dirigir y sostener su agenda. La seguridad pública fue una de las responsabilidades que el municipio asumió con esta reforma. Pero el municipio tenía límites, límites que muy pronto fueron rebasados.

¹⁷ Disponibles en <https://ppiccato.shinyapps.io/judiciales/>

Como describí en buena parte del capítulo II, a pesar de la importancia que estados y municipios habían asumido en el marco de la renovación del federalismo, la mayoría de las políticas en materia de seguridad pública fueron impulsadas desde la federación, especialmente aquellas destinadas al combate de la delincuencia organizada. Además, para ayudar financieramente a estados y municipios, la federación creó a finales de los noventa el Ramo 33, un instrumento para distribuir recursos que fortalecieran algunas de las principales funciones de esos gobiernos. En este marco se crearon los primeros subsidios destinados a fortalecer las funciones de seguridad pública de las entidades federativas y los municipios, como el FASP y el FORTAMUN-DF. Sin embargo, el mundo criminal también se transformaba. Ahora los delincuentes formaban verdaderos ejércitos lo suficientemente capacitados y equipados para enfrentar y hasta intimidar a cualquier cuerpo policial.

Fue en esas circunstancias que se empezó a conocer la compleja realidad de la seguridad y la inseguridad pública del país. A pesar de los apoyos a los municipios, éstos fueron incapaces de hacer frente a las modernas organizaciones criminales, que muchas veces superaban en número, organización y en equipamiento a sus cuerpos policiales. La toma de varios municipios de la región de Tierra Caliente en Michoacán por parte de la delincuencia organizada, la situación de violencia que se vivía en municipios fronterizos como Juárez, Chihuahua y Nuevo Laredo, Tamaulipas, entre los años de 2005 y 2006, puso en evidencia la fragilidad de las instituciones de seguridad pública municipal, incluso la fragilidad de la institución municipal misma. En ese contexto, el gobierno federal optó por involucrar a las fuerzas armadas en las tareas de seguridad pública. Al mismo tiempo se planteó una nueva reforma a las instituciones de seguridad pública que permitiera, entre otras cosas, la modernización de las corporaciones policiales de los tres niveles de gobierno.

2.2 La reforma constitucional en materia de justicia penal y seguridad pública del 2007. El origen del SUBSEMUN-FORTASEG.

Para el año 2007, era claro que una de las causas de los altos niveles de inseguridad y violencia que se vivían en el país se debía al estado en que se encontraban las instituciones de seguridad pública, de procuración y de impartición de justicia y las de reinserción social, así como el marco legal que las sostenía. Así lo demuestra la discusión que se dio durante los debates de la propuesta de reforma constitucional en materia de justicia penal y seguridad pública ese mismo año (SSP, 2008).

No encontré evidencia sobre alguna discusión política que explícitamente haga referencia al proceso de formulación del SUBSEMUN-FORTASEG. Sin embargo, puedo decir con seguridad que su formulación se dio en el marco de la reforma en seguridad pública antes mencionada, ya que como resultado se modificó el artículo 21 constitucional en el que se establecía que “los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines” (DOF, 18/06/2008).

Dicha reforma, aprobada por una mayoría conformada principalmente por diputados y senadores del Partido Acción Nacional y del Partido Revolucionario Institucional, también modificaba el Sistema Nacional de Seguridad Pública con el objetivo de mejorar la coordinación entre las instituciones encargadas de la procuración de justicia y las de seguridad pública. Además se establecían nuevos mecanismos para la conformación de los cuerpos policiacos de los tres niveles de gobierno y se decretaba el establecimiento de una base de datos criminalística y de personal de las instituciones de seguridad pública. El objetivo implícito de esta reforma, en cuanto a los cuerpos policiacos se refiere, era avanzar hacia un nuevo modelo policial que dotaría de habilidades de investigación y de generación y explotación de información criminalística a los elementos de la policía federal, estatal y municipal. Esto es importante porque durante los primeros años de operación del SUBSEMUN, sus objetivos estuvieron dirigidos a la consecución de este fin, proyecto que más adelante fue paulatinamente abandonado por el cambio del gobierno federal.

2.3 Objetivos inciertos. Sobre la teoría casual del SUBSEMUN-FORTASEG.

Una parte fundamental de toda política pública, es decir, de todo curso de acción gubernamental dirigido a modificar un estado de cosas, es la teoría que subyace en su formulación. Para el caso del SUBSEMUN se podría argumentar que al ser un subsidio dirigido a complementar las capacidades de las policías municipales, una teoría causal que lo justificara podría parecer irrelevante. Sin embargo, sostengo que ese no es el caso.

Veamos. Explícitamente en las reglas de operación del SUBSEMUN no se establece un diagnóstico del estado de la población objetivo que se pretende atender, es decir, a los municipios que se pretende beneficiar. No obstante, como ya he argumentado páginas más arriba, había una situación que debía de ser modificada. Me refiero al estado de las instituciones de seguridad pública municipal y la incapacidad de los gobiernos municipales de modernizarlas con sus propios recursos y con los que la federación les entregaba a través del FORTAMUN. ¿Pero cómo modificar esta situación? Para ello la federación creó el SUBSEMUN, un instrumento para la distribución de recursos destinados a los municipios para la modernización de sus policías, que en el contexto de la reforma anteriormente descrita, no es más que la instalación del nuevo modelo policial en las corporaciones municipales. De hecho, de forma explícita, este objetivo aparece en las reglas de operación del SUBSEMUN del año 2009, 2010 y 2011.

No ocurre lo mismo a partir del cambio en el gobierno federal del año 2012. Aunque el instrumento continúa siendo el mismo el objetivo se modifica. Desde entonces hasta el 2015 el objetivo es simplemente el fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública de los municipios. A partir de la reestructuración de la política con la que se convirtió en FORTASEG en el 2016, el objetivo de fortalecer las capacidades en materia de seguridad pública de los municipios se mantuvo, aunque se privilegió el desarrollo de los recursos humanos. En estos dos últimos casos la teoría casual parece menos necesaria. No obstante, habría que ver qué ocurre si la variable dependiente se modifica, aunque ese sería otro tema de estudio.

2.4 Aspectos del diseño del SUBSEMUN.

Como he argumentado con insistencia en párrafos anteriores, la situación de seguridad pública que vivían varios municipios del país empezaba a generar preocupación. Había que ayudar a los municipios. ¿Pero cómo? Era impensable intentar ayudar a todos y elegir a los que se iba a ayudar de forma arbitraria podía generar descontento. Por ello, para la distribución del SUBSEMUN se diseñó una fórmula que incorporando los criterios de población, incidencia delictiva, si el municipio era conurbado, fronterizo, destino turístico y que por su cercanía se viera afectado por la inseguridad, se generaba una lista de los municipios que serían los beneficiados. En este aspecto, la experiencia que se tenía previamente con fondos como el FASP y el FORTAMUN fue decisiva para el diseño de la fórmula de distribución del SUBSEMUN.

Pero la influencia del FASP y del FORTAMUN no solo fue decisiva para el diseño de la fórmula de distribución del SUBSEMUN sino también para su diseño en general. Desde el principio y debido a la reforma del artículo 21 de la Constitución, el SUBSEMUN se diseñó como un recurso etiquetado y durante sus primeros tres años de operación se incorporó al Ramo 36 Seguridad Pública. A partir del 2011 el SUBSEMUN pasó a ser parte del Ramo 04 Gobernación sin por ello cambiar su estatus de recurso etiquetado o condicionado, característica que hacía menos compleja la estructura de implementación, pues los municipios participaban como simples gestores de los recursos.

Ahora bien, no por su carácter de recurso etiquetado el SUBSEMUN estaba exento de problemas en el diseño de sus reglas de operación. En el documento *Evaluación del diseño, gestión y resultados del Programa "U002 Otorgamiento de Subsidios en Materia de Seguridad Pública a Estados, Municipios y Distrito Federal"* del CIDE y que utiliza la metodología de evaluación del CONEVAL se describen algunas inconsistencias en el diseño del SUBSEMUN, especialmente los relacionados a los mecanismos de evaluación de la política. No obstante, como se verá más adelante, en general las reglas de operación no afectaron de manera considerable el proceso de implementación de la política, pues como ya dije, por su diseño de política

“condicionada”, el proceso de implementación del SUBSEMUN no era muy complejo. Esto, de hecho, permitió que pese al cambio del gobierno federal y de los objetivos de la política, la estructura de implementación del SUBSEMUN se mantuviera sin muchos cambios.

3. El proceso de implementación y gestión del SUBSEMUN-FORTASEG en el municipio de Puebla, 2008-2018.

En este apartado describo las características del proceso de implementación del SUBSEMUN-FORTASEG. Dedico una primera parte a la descripción de los gobiernos y las instituciones (organizaciones) involucradas y su papel en dicho proceso. Después, elaboro una pequeña explicación de la implementación del SUBSEMUN a nivel macro. Finalmente, me dedico a explicar el proceso de implementación del SUBSEMUN-FORTASEG en el municipio de Puebla. Para ello, primero describo a las instituciones locales involucradas y su papel en la gestión de la política para finalmente dedicar una parte al comportamiento del grupo objetivo.

3.1 La coordinación intergubernamental e interinstitucional en la implementación del SUBSEMUN-FORTASEG.

Es difícil que en la actualidad el proceso de las políticas públicas sea responsabilidad de unas pocas instituciones, es especial si se trata de una política federal orientada a atender un problema o situación local. El caso de la política de seguridad pública del gobierno de México no es la excepción.¹⁸ Sin embargo, el número de instituciones se reduce en políticas más particulares como el SUBSEMUN-FORTASEG. Aunque esta política se desenvuelve en un entramado institucional que va desde la Constitución hasta los reglamentos locales, pasando por los planes de Desarrollo de los distintos niveles de gobierno, aquí solo describo el marco legal-institucional más particular y que estructura el proceso de implementación del SUBSEMUN.

¹⁸ Para una ilustración de todas las dependencias involucradas en la política de seguridad pública del gobierno federal, véase (ASF, 2013: 8).

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal. El marco institucional general en el cual se ha desarrollado la implementación del SUBSEMUN-FORTASEG es la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública del 2009. En ella se establecen los mecanismos de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios para el desarrollo de la política de seguridad pública, entre ellos, la integración del Consejo Nacional de Seguridad Pública, las competencias del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como los instrumentos para la formación, desarrollo y consolidación policial. La parte más importante de esta Ley en lo que al SUBSEMUN-FORTASEG respecta, es que en ella se establece la Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal, la cual tiene entre sus principales funciones la de promover el desarrollo y fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública municipal, proponer políticas públicas en la materia, así como proponer en su ámbito la homologación del Desarrollo Policial (DOF, 02/01/2009). Al incluirse la problemática y las propuestas de seguridad pública municipal mediante esta Conferencia, se puede decir, de alguna forma, que se da cierta legitimidad al SUBSEMUN-FORTASEG que es decidido y controlado desde el gobierno federal. A continuación hago una descripción general de las dependencias por cada nivel de gobierno que intervienen en la implementación del SUBSEMUN-FORTASEG.

Gobierno Federal. Es el gobierno federal el principal encargado de implementar el SUBSEMUN-FORTASEG, básicamente por dos razones. En primer lugar se ocupa de emitir los lineamientos para la selección de los municipios beneficiados y las reglas de operación. En segundo lugar, es el encargado de aportar la mayor parte de los recursos con los que se financia la política (el municipio también aporta recursos). En este nivel, la administración del SUBSEMUN-FORTASEG corresponde al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el cual hasta el año 2008, fue un órgano desconcentrado de la Secretaría de Seguridad Pública y, a partir de entonces, de la Secretaría de Gobernación. A través de sus unidades administrativas, sus principales funciones son las de firmar los convenios de adhesión con los municipios beneficiados, de entregar los recursos,

de dar seguimiento y apoyo técnico, así como de llevar a cabo las evaluaciones de la política.

Gobierno Estatal. Los gobiernos de las entidades federativas también desempeñan un papel importante en la implementación del SUBSEMUN-FORTASEG, pues actúan como intermediarios entre la federación y los municipios. Su participación es particularmente importante en aquellos municipios en donde han asumido parte de las funciones de seguridad pública. A partir del año 2009, los gobiernos estatales también firman los convenios de adhesión y se encargan de recibir y de hacer llegar los recursos a los municipios beneficiados. La principal institución involucrada en la implementación de la política a este nivel son los Consejos Estatales del Sistema Nacional de Seguridad Pública o equivalentes. Por ejemplo, para el municipio de Puebla, una de las funciones que desempeñaba el Consejo Estatal de Coordinación de Seguridad Pública era la de evaluar y aprobar los proyectos de prevención del delito.¹⁹ Sin embargo, explícitamente en las reglas de operación de la política a los Consejos Estatales no se les asignan funciones. Es a partir de que el SUBSEMUN se reestructura y se convierte en FORTASEG en que estas dependencias aparecen en las reglas de operación, principalmente para auxiliar a los municipios en la elaboración de su propuesta de inversión.

Gobierno Municipal. En el nivel municipal, los presidentes municipales firman los convenios de adhesión y designan a él o los funcionarios que sirvan como enlaces entre estos y el Secretariado Ejecutivo para el desarrollo de las actividades relacionadas con el seguimiento de la política, especialmente lo que concierne a la entrega de los avances físico-financieros y los reportes finales y cierre del convenio al finalizar cada año. De acuerdo a las reglas de operación, a través de sus dependencias, corresponde al municipio la gestión del SUBSEMUN-FORTASEG. La principal dependencia encargada de la gestión de la política a nivel municipal es la Secretaría de Seguridad Pública local o equivalente. Esta se encarga de elaborar las fichas de diagnóstico y/o propuestas de inversión así como de los anexos

¹⁹ Entrevista informal a una persona que formaba parte de una consultora que desarrollaba proyectos de prevención del delito con participación ciudadana en el municipio de Puebla.

técnicos. En otras palabras, se encarga de determinar los elementos que serán profesionalizados y evaluados, de conducir las licitaciones para la contratación de bienes y servicios para llevar a cabo las obras de infraestructura, de prevención del delito y la compra de equipamiento para la operación policial.²⁰ En este nivel, la dependencia encargada de la administración de los recursos, es decir, de recibirlos y entregarlos, es la Tesorería Municipal o equivalente.

Como se observa, no son muchas las instituciones que intervienen directamente en el proceso implementación del SUBSEMUN-FORTASEG y la participación de otras organizaciones ajenas al ámbito de la seguridad pública es limitada. Sobra decir el carácter sumamente vertical de esta política. Debido a esto y a su constitución como un subsidio etiquetado o condicionado, el SUBSEMUN-FORTASEG tiene la ventaja de evitar el problema de las relaciones entre organizaciones que con frecuencia surge en todo proceso de implementación de una política pública y que de forma particular, Pressman y Wildavsky (1998), conceptualizaron como “la complejidad de la acción conjunta”, que no es más que la incapacidad que tienen las organizaciones de cooperar para implementar una política de forma oportuna, no porque así lo decidan, sino por la diversidad de intereses, valores, creencias, etc., existentes entre ellas.

Solo para ilustrar esto último, tomemos como ejemplo el caso del municipio de Puebla. Supongamos por un momento que el SUBSEMUN-FORTASEG se hubiera establecido como un subsidio del gobierno federal para fortalecer las capacidades de los municipios en materia de seguridad pública y sobre el que éstos últimos, en coordinación con las entidades federativas, tuvieran plena capacidad para decidir la forma en que se debía llevar a cabo la política. Veamos el Cuadro 4.

²⁰ Entrevista informal al Enlace FORTASEG del Municipio de Puebla.

Cuadro 4. Encargados de las principales dependencias involucradas en la implementación del SUBSEMUN-FORTASEG.

Titulares de las principales dependencias que intervienen en el SUBSEMUN-FORTASEG							
	Año	SESNP	CECSNP	SSPyTM	GF*	GE**	GM***
SUBSEMUN	2008	Sergio Montaña Fernández	María de Lourdes Nares Rodríguez	Guillermo Alberto Hidalgo Viguera	[Coloración: Rojo y Azul]	[Coloración: Rojo y Azul]	[Coloración: Rojo y Azul]
	2009			Andrés Vicente Ruiz Celio			
	2010	Juan Miguel Alcántara Soria	Mauricio Tornero Salinas	Manuel Alonso García			
	2011			Amadeo Lara Terrón			
	2012	José Óscar Vega Marín	Mario Alberto Rincón González				
	2013	José Ramón Martel López					
	2014	Monte Alejandro Rubido García	Juan de la Cerda Hermida	Óscar Alejandro Santizo Méndez			
	2015	Juan Carlos Hurtado Valdés					
FORTASEG	2016	Álvaro Vizcaíno Zamora	Alejandro Benjamín Meneses Cervantes	Manuel Alonso García			
	2017		Daniel Vázquez Senties				
	2018						

Fuente: Elaboración propia con base en el Diario Oficial de la Federación y los Convenios Específicos de Adhesión del SUBSEMUN-FORTASEG del municipio de Puebla.

*Gobierno Federal

**Gobierno Estatal

***Gobierno Municipal

Como se puede observar, haber implementado esta política de la forma como recién la acabo de plantear, es decir, en donde las dependencias que participan tuvieran capacidad de decisión sobre ella, habría acarreado una gran cantidad de dificultades. Basta con ver las posibilidades de cooperación que se hubieran dado con periodos tan dispares en las titularidades de las dependencias. Y si a eso se agrega la diferencia en la visión y formación de los titulares, las posibilidades de implementar el SUBSEMUN-FORTASEG hubieran disminuido aún más. Ni que decir de los personales de estas dependencias que con frecuencia tienen que llevar cabo una diversidad de tareas y funciones. Todo ello en el marco de gobiernos de igual forma dispares en cuanto a su pertenencia partidista, como se observa en el extremo derecho de la tabla (en color rojo el PRI, en azul el PAN). En efecto, las

posibilidades de una buena implementación en un escenario como este hubieran sido muy reducidas, aun y cuando existiera un amplio consenso en cuanto a la necesidad de llevar a cabo esta política.

A pesar de que con el SUBSEMUN-FORTASEG se trató de evitar los riesgos arriba mencionados y se le constituyó como un subsidio condicionado, los problemas inevitablemente surgieron. Por ejemplo, durante el 2008 y el 2010 el SESNSP entregó con retraso los recursos al estado de Puebla y éste, a su vez, lo hizo con el municipio de Puebla. Además, durante los primeros dos años no se pudo implantar el Servicio Profesional de Carrera Policial debido a que el Cabildo del municipio no había aprobado el Reglamento de Policía Municipal (ASF, 2009). Otro ejemplo es el del año 2011 cuando el gobierno del Estado de Puebla decidió retirar a varios elementos de la policía estatal destacados en el municipio de Puebla, bajo el argumento de que “el ayuntamiento poblano cuenta con recursos del Subsemun para pagar su propia policía”.²¹ Sin embargo, los conflictos no fueron lo suficientemente grandes como para entorpecer considerablemente el proceso de implementación de la política.

Todo lo que he venido argumentado en estos últimos párrafos, me parece, constituyeron factores decisivos para que al SUBSEMUN-FORTASEG se le diseñara como un subsidio etiquetado o condicionado. Además, claro está, de la influencia de otros programas similares implementados en este ámbito como el FASP y el FORTAMUN. En este aspecto, cabe mencionar este tipo de políticas ha sido común en la intervención del gobierno federal en problemáticas locales desde mediados de los años noventa. La otra es la intervención centralista o personalista, muy característica del gobierno de Carlos Salinas de Gortari²² y, según parece, también de la actual administración del presidente Andrés Manuel López Obrador. Un tema de investigación interesante sería ver cómo afecta esto en la

²¹ “Dejan sin policía al gobierno municipal de Puebla”, en *Proceso*, recuperado el 27 de noviembre del 2019 de <https://www.proceso.com.mx/280213/dejan-sin-policia-al-gobierno-municipal-de-puebla>. Cabe mencionar que el artículo hace referencia a una posible ruptura entre el gobierno estatal y municipal, por ese entonces gobernados por el mismo partido político.

²² Sobre todo en políticas como el Programa Nacional de Solidaridad. Véase (Cabrero, 1998), especialmente pp. 164-168.

profesionalización de las administraciones públicas tanto estatales como municipales.

3.2 Los recursos del SUBSEMUN-FORTASEG en el municipio de Puebla, 2008-2018.

En este apartado describo brevemente las características de los recursos del SUBSEMUN-FORTASEG invertidos en el municipio de Puebla durante el periodo que aquí se estudia. En el Cuadro 5 se muestran los datos generales de los recursos con los que fue beneficiado el municipio de Puebla durante la implementación del SUBSEMUN-FORTASEG del año 2008 al año 2018. El Monto Federal hace referencia a los recursos aportados por el gobierno federal, mientras que la Aportación Municipal se refiere a los recursos de coparticipación que el municipio se comprometía a aportar para poder recibir el subsidio.

Cuadro 5. Recursos del SUBSEMUN-FORTASEG en el municipio de Puebla 2008 – 2018.

Año	Monto Federal	Aportación Mpal.	Total
2008	104 092 600	34 697 533	138 790 133
2009	95 000 000	31 666 666	126 666 666
2010	95 000 000	28 500 000	123 500 000
2011	95 000 000	28 500 000	123 500 000
2012	95 000 000	28 500 000	123 500 000
2013	95 000 000	23 750 000	118 750 000
2014	91 332 768	22 833 192	114 165 960
2015	89 008 663	22 252 165	111 260 828
2016	79 974 537	19 993 634	99 968 171
2017	75 975 810	15 195 162	91 170 972
2018	75 000 000	15 000 000	90 000 000

Fuente: Elaboración propia con datos de los convenios específicos de adhesión.

El Cuadro 6 muestra los recursos que el municipio de Puebla invirtió en cada rubro durante el periodo 2008-2018. Como ya dije antes, los objetivos del SUBSEMUN-FORTASEG sufrieron cambios con la llegada del nuevo gobierno federal en el año 2012. Estos cambios se pueden ver reflejados en la forma en que el municipio de Puebla invirtió los recursos del subsidio antes y después de esa fecha.

Cuadro 6. Recursos del SUBSEMUN-FORTASEG por objetivo en el municipio de Puebla 2008-2018.

Año	Profesionalización	Equipamiento	Infraestructura	O. Policial	Prevención de la violencia y el delito	Implementación y desarrollo del Sistema de Justicia Penal	Evaluación de control de confianza o certificación policial
2008							
2009							
2010	9 369 500	42 490 500	10 500 000	32 640 000	No Aplica	No Aplica	No Aplica
2011	4 429 000	No Específica*	2 900 000	No Específica*	9 500 000	No Aplica	No Aplica
2012	18 154 401	57 845 599	No Aplica	No Aplica	19 000 000	No Aplica	No Aplica
2013	34 576 929	No Aplica	40 000 000	No Aplica	19 000 000	No Aplica	1 423 070
2014	55 614 568	No Aplica	15 000 000	No Aplica	18 344 000	No Aplica	2 374 200
2015	63 807 410	No Aplica	No Aplica	No Aplica	17 801 732	No Aplica	7 399 520
2016	2 606 532	26 635 314	23 230 000	No Aplica	4 468 112	19 993 634	3 040 945
2017	11 083 233	39 722 449	No Aplica	No Aplica	16 166 281	2 994 421	6 009 425
2018	5 934 542	51 649 580	No Aplica	No Aplica	11 250 000	463 418	5 702 460

Fuente: Elaboración propia con datos de los Anexos Técnicos.

*No se especifica por ser información clasificada por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Como se observa, con la llegada en el año 2013 del gobierno del presidente Enrique Peña Nieto, el municipio de Puebla empezó a invertir los recursos del subsidio en

rubros como las evaluaciones de control de confianza y se destinaron más recursos a las actividades de prevención de la violencia y la delincuencia. Además, con la reestructuración del SUBSEMUN en FORTASEG se agregó un nuevo rubro: la implementación y desarrollo del Sistema de Justicia Penal. Durante este periodo se invirtió cada vez menos en infraestructura tecnológica, como la Red Nacional de Telecomunicaciones y el Sistema Nacional de Información [de seguridad pública]. En cuanto a los recursos de coparticipación, generalmente se invirtieron en programas de renivelación salarial, mejora de las condiciones laborales, prevención del delito y profesionalización.

3.3 La gestión del SUBSEMUN-FORTASEG en el municipio de Puebla, 2008-2018.

En este apartado describo el proceso de gestión del SUBSEMUN-FORTASEG en el municipio de Puebla. Para ello analizo el desempeño de la administración pública municipal, en especial el del personal de la Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal que fue el principal encargado de realizar la gestión del subsidio. Me valgo de fuentes secundarias, específicamente de las auditorías de desempeño y cumplimiento financiero que la Contraloría Municipal y la Auditoría Superior de la Federación realizaron en el municipio para llevar a cabo esta tarea.

Antes de empezar debo aclarar los límites de mis fuentes. Como ya dije, utilizo las auditorías para reconstruir el proceso de gestión del SUBSEMUN-FORTASEG en el municipio de Puebla. Sin embargo, estas auditorías no fueron practicadas todos los años, por lo que es difícil reconstruir el proceso de gestión de forma completa. En mi defensa, puedo argumentar que por la característica del SUBSEMUN-FORTASEG de ser un recurso condicionado o etiquetado, no hubo muchas variaciones de un año a otro en cuanto a su gestión. Incluso en este nivel las posibilidades del personal de la Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal de influir sobre la política eran muy reducidas, aunque no por ello poco importantes, como veremos más adelante.

La implementación de una política generalmente constituye un reto para aquellas dependencias encargadas de transformar las declaraciones en acciones concretas,

es decir, de operacionalizar las políticas. Lo es más cuando la política llega de forma imprevista y se dispone de poco tiempo para su gestión. Eso parece que pasó en el 2008, el primer año de implementación del SUBSEMUN en el municipio de Puebla, pues hubo retrasos en algunos procedimientos requeridos por la política. Además el personal encargado de la gestión no conocía su normatividad y objetivos (ASF, 2009).

Lo imprevisto del fondo y el poco tiempo con el que se contaba para llevar a cabo las acciones que contemplaba, quedaron en evidencia también por la forma en que tanto el municipio de Puebla como la SSPyTM organizaron la gestión del fondo, esto es, con personal ya establecido y dedicado a otras tareas. En ese primer año no se constituyó un área que coordinara las actividades relacionadas a la gestión del SUBSEMUN-FORTASEG (ASF, 2009). Durante ese primer año el municipio de Puebla tampoco implementó los mecanismos suficientes para la identificación y administración de riesgos relacionados con la gestión del fondo, como actividades de evaluación o supervisión de los procesos de gestión (ASF, 2009). queda evidenciado en las siguientes observaciones de la Auditoría Superior de la Federación:

Hubo otras dificultades en ese primer año de gestión del fondo en el municipio de Puebla, especialmente relacionados con las actividades de evaluación y transparencia, aunque esos temas serán tratados más adelante. Debido a todo lo anterior, ese primer año la Auditoría Superior de la Federación ubicó al municipio de Puebla en “un rango medio, respecto del manejo y aplicación del SUBSEMUN”, además de que concluyó “que el control interno establecido para la operación y desempeño del fondo es regular y no permite cumplir con eficacia y eficiencia sus objetivos” (ASF, 2009: 5).

No encontré auditoría alguna de desempeño, de cumplimiento financiero u otra similar practicadas por la Auditoría Superior de la Federación o la Auditoría Superior del Estado de Puebla que me permitiera describir cómo se dio el proceso de gestión del SUBSEMUN en el año 2009 en el municipio de Puebla. En cuanto a la Contraloría Municipal, en respuesta a la solicitud de información que hice al

municipio de Puebla con número de folio 00645319 y que quedó evidenciada en el Acta Circunstanciada CM-SACF-051/2019-01 y en el oficio con número CM/SACF-05/2019 dirigido al Archivo General Municipal, el “informe [de auditoría] referente al año 2009, no fue localizado dentro de los expedientes revisados”. Esto es importante, porque quiere decir que durante ese año se quedaron sin auditar más de 100 millones de pesos del subsidio, lo que entre otras cosas, evidencia una falta de coordinación entre los tres niveles de gobierno para llevar a cabo esta tarea.

Por lo que respecta al año 2010, la organización de la gestión del subsidio en el municipio de Puebla mejoró en varios aspectos en comparación con el año 2008 y muy probablemente también con el 2009, principalmente porque se designó a funcionarios específicos para la gestión que conocían la normatividad y los objetivos del SUBSEMUN-FORTASEG (ASF, 2011).

No obstante, en ese año nuevamente se presentaron fallas relacionadas a la evaluación y la transparencia del subsidio. También se registraron debilidades en cuanto al control y la administración de riesgos en el manejo del SUBSEMUN-FORTASEG (ASF, 2011). Cabe mencionar que según la ASF, ese año el municipio de Puebla generó probables daños a la Hacienda Pública Federal por un monto de \$1 686 838, por ejercer recursos del SUBSEMUN sin contar con la documentación que comprobara el gasto, así como por la compra de equipo que no se utilizó y que no cumplió con los requisitos del subsidio. El municipio reintegró al Tesorería de la Federación \$ 2 873 100 para el 2011.

Por lo anterior, la ASF concluyó que la gestión del SUBSEMUN en el municipio de Puebla fue regular, pues “aun cuando existen mecanismos de control adecuados sobre el comportamiento de algunas actividades, estos no son suficientes para garantizar el cumplimiento de su objetivo, la observancia de la normativa y la transparencia de la operación [...] (ASF, 2011: 2).

La ASF no practicó auditoría al municipio de Puebla en el año 2011. En su lugar, solicitó a la Entidad de Fiscalización Superior de la Legislatura Local del Estado de Puebla practicar la auditoría. Sin embargo, parece que dicha auditoría no se llevó a cabo como lo informó la misma ASF:

Mediante el oficio núm. OFS/05343-12/AECGF del 26 de septiembre del 2012, el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Puebla señaló, respecto a las auditorías solicitadas de la Cuenta Pública 2011, que a esa fecha no han sido aprobadas por el H. Congreso del Estado de Puebla, por lo que dará el seguimiento respectivo e informará a la Auditoría Superior de la Federación sobre la gestión al respecto, situación que imposibilita informar sobre los resultados de la revisión de los recursos del SUBSEMUN del municipio de Puebla, Puebla (ASF, 2012: 1).

Aun así, mediante la solicitud de información que hice al municipio de Puebla con número de folio 00645319, se me entregó un informe de auditoría específica practicada por la Contraloría Municipal y en el cual se “determinó que la Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal presenta irregularidades y deficiencias en el control de los Recursos Financieros y Materiales”, referente principalmente a la adjudicación de contratos a proveedores que no están registrados o inactivos en el Padrón o que no cumplen con los requisitos que la normatividad establece, así como a la falta de controles en la administración de los recursos materiales (equipamiento) adquiridos mediante el subsidio. Por lo cual se recomendó a dicha secretaría “regularizar el control y supervisión de los recursos a su cargo, ya que se han determinado observaciones de carácter administrativo y omisión de los procedimientos por parte de los servidores públicos”.

La auditoría correspondiente a la gestión del SUBSEMUN del año 2012 fue la practicada por la Contraloría Municipal. Al igual que en el año anterior, se encontraron deficiencias en el manejo y administración de los bienes materiales adquiridos con el subsidio, así como a la falta de continuidad de algunos proyectos de prevención del delito y de los recursos de la coparticipación. Según el informe, durante ese año fueron devueltos a la Federación \$3 040 960 que no se ejercieron en el rubro de profesionalización. Por lo anterior, la Contraloría Municipal concluyó que “las Direcciones involucradas de la SSPyTM en coordinación con los encargados del manejo del SUBSEMUN 2012 deberán vigilar estrictamente que se ejecuten los proyectos, programas y metas programadas, asimismo, deberán mantener vigiladas las economías para reprogramarlas”.

La gestión del SUBSEMUN en el municipio de Puebla comenzó a mejorar con el paso del tiempo en algunos aspectos. Por ejemplo, para el año 2013, la ASF consideró satisfactorio el control interno para la gestión del subsidio “debido a que las actividades de control que se han implementado permiten la adecuada administración de riesgos, garantizan la eficiencia y eficacia de las operaciones, la confiabilidad de la información, y el cumplimiento de la normativa del subsidio” (2014: 2).

No obstante, permanecieron algunos problemas registrados en años anteriores, como la falta de apego a los criterios establecidos para la adquisición de bienes, así como el subejercicio de cerca de una cuarta parte de los recursos federales para ese año, es decir, el reintegro a la Tesorería de la Federación de al menos \$23 162 600. Por lo cual, la ASF concluyó que “el municipio no realizó una gestión eficiente de los recursos del subsidio; sin embargo, esto no implicó que incumpliera con sus objetivos y metas” (2014: 9).

En el año 2014 la gestión del SUBSEMUN continuó mejorando en el municipio de Puebla. Al parecer fue el primer año en que el municipio obtuvo de la ASF una calificación “alta” por el manejo del subsidio, ya que constató que “existen estrategias y mecanismos de control sobre el comportamiento de las actividades que aseguran de manera razonable el cumplimiento de los objetivos del subsidio, la observancia de la normativa y la transparencia en su operación” (ASF, 2015: 2).

Entre los principales factores que la ASF encontró para asignarle esta calificación al municipio, fue que éste tenía “establecidos indicadores para medir y evaluar el cumplimiento de los objetivos del fondo”, que contaba “con un documento mediante el cual se verifica la correcta aplicación de la normativa en los procesos de adjudicación, contratación de obra pública y de la adquisición de bienes y servicios”, así como “con un documento que asegura que las diversas problemáticas que se presentan en la administración y ejercicio de los recursos sean comunicadas al personal responsable del fondo” (ASF, 2015: 1). No obstante, una de las principales debilidades que la ASF encontró fue que el municipio de Puebla no identificó

“procesos susceptibles a posibles actos de corrupción en el ejercicio de los recursos del fondo” (ASF, 2015: 2).

En cuanto al 2015, no pude obtener ninguna auditoría que me ayudara a describir el proceso de gestión del SUBSEMUN en el municipio de Puebla. Es preciso recordar que ese fue el último año del SUBSEMUN, que al año siguiente se reestructuraría para pasar a ser el FORTASEG., aunque esa no parece ser una explicación para que en ese año no se haya auditado la gestión de los recursos del subsidio.

Con base en las observaciones de la auditoría del año 2014 en la que se decía que el municipio de Puebla ya contaba con manuales de organización y procedimientos para el personal que intervenía en la gestión del SUBSEMUN, es lícito suponer que la organización de dicha gestión continuó mejorando desde entonces. De ahí que la ASF haya calificado al ambiente de control interno y a las actividades de control en un nivel alto. No así con el manejo de la información y la comunicación que obtuvieron una calificación baja, lo cual puede ser justificable por la reestructuración del subsidio y el cambio en algunos de los objetivos. Por lo anterior, para el 2016 el municipio de Puebla retrocedió con respecto al 2014 y fue colocado en un “nivel medio” por la gestión del subsidio (ASF, 2017).

Al igual que en el 2009, parece que hubo problemas en la coordinación entre las instancias encargadas de auditar los recursos del FORTASEG en el municipio de Puebla para el año 2017. Según un informe que obtuve mediante la solicitud de acceso a la información con número de folio 00645319, inicialmente en ese año correspondió a la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de Puebla llevar a cabo la auditoría. Sin embargo, parece que durante el desarrollo de la auditoría por parte de esta dependencia estatal, la ASF también solicitó al municipio documentación para iniciar trabajos de auditoría. Por lo cual, la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de Puebla determinó “llevar a cabo el cierre de la auditoría [...] con el fin de evitar duplicidad en los procedimientos destinados a fiscalizar y verificar la gestión financiera de los recursos federales ministrados al municipio de Puebla” (SCGEP, 2018: 6).

Lo cierto es que dicha auditoría parece que no se llevó a cabo o bien que no se concluyó. En la página web de la ASF no se encuentra disponible la auditoría al FORTASEG del municipio de Puebla correspondiente al año 2017. De cualquier forma, parece que no hubo muchos problemas con la gestión del subsidio, pues según concluyó la SCGEP con lo que pudo revisar hasta el cierre de su auditoría, “no se determinaron irregularidades” (2018: 6).

Por lo que respecta al 2018, es posible que la gestión del FORTASEG continuara consolidándose. De acuerdo con información que me brindó el personal de las oficinas del Enlace FORTASEG del municipio de Puebla durante el transcurso de esta investigación, se continuaba trabajando en los manuales de organización y procedimientos del subsidio. Por otra parte, al momento de redactar este apartado, todavía no se publica el informe de auditoría al FORTASEG correspondiente al municipio de Puebla del año 2018 en la página web de la ASF.

Como se ha podido observar a lo largo de este apartado, si bien al inicio la gestión del SUBSEMUN-FORTASEG en el municipio de Puebla encontró dificultades relacionadas con la organización del personal encargado de dicha gestión, lo cierto es que con el paso del tiempo el municipio mejoró los controles para evitar seguir tropezando con estas dificultades. Es probable que esta mejora no se haya dado por un proceso de aprendizaje por parte de los administradores del municipio de Puebla, sino más bien por la institucionalización de la gestión mediante la elaboración de los manuales de organización y procedimientos.

3.4 El proceso de modernización de los elementos policiacos en el municipio de Puebla con el SUBSEMUN-FORTASEG, 2008-2018.

En este apartado describo algunos de los principales elementos en el proceso de modernización de la policía municipal del municipio de Puebla con los recursos del SUBSEMUN-FORTASEG. Aunque para llevar a cabo esta tarea lo mejor hubiera sido obtener los datos de fuentes primarias, es decir, mediante encuestas o entrevistas a los elementos de la policía municipal, eso habría significado una gran inversión de recursos y de tiempo para un solo investigador. En su lugar, me valgo nuevamente de fuentes secundarias –los informes de auditoría- para describir los

principales elementos en este proceso de modernización de la policía del municipio de Puebla.

Lo primero que me gustaría decir es que una pequeña investigación de campo exploratoria hecha al inicio de este proyecto, pude constatar que los elementos de la policía del municipio de Puebla, aunque conocen el subsidio, saben poco acerca de su naturaleza y de sus objetivos. A pesar de que los elementos con los que conversé están lejos de ser una muestra representativa de la corporación, de acuerdo a lo que me dijeron, a ellos solo les corresponde “hacer lo que les piden”, en referencia muy probablemente a las actividades de profesionalización y de evaluación. Por otra parte, solo el trabajo de Oropeza (2015) ofrece datos acerca de esta cuestión. En su investigación sobre los resultados del SUBSEMUN en la zona metropolitana de Guadalajara, Jalisco, el autor encontró que a los elementos de ese municipio se les profesionalizaba en alguno de sus días de descanso, lo que provoca descontento entre la corporación.

Por lo que respecta al municipio de Puebla, una gran parte de los problemas se presentaron al inicio de la implementación del SUBSEMUN-FORTASEG. Por ejemplo, durante el primer año no se pudo implantar el Servicio Profesional de Carrera Policial ni se puso en marcha el sistema de la Plataforma México, así como tampoco se pudo implementar el Informe Policial Homologado, todos ellos elementos prioritarios en los objetivos del SUBSEMUN. Además, durante ese año no se iniciaron con tiempo las evaluaciones al personal, lo que impidió que se consiguiera evaluar a los elementos que se habían establecido como meta (ASF, 2009).

Del año 2010 al año 2012 a pesar de que ya se había establecido la Plataforma México y se había implementado el Informe Policial Homologado, los elementos capacitados para el manejo de estas herramientas continuaban siendo insuficientes. De igual forma, durante esos años no se logró evaluar al número de elementos que se establecían como meta. Además, se detectaron falta de controles en la administración del equipamiento adquirido con los recursos del subsidio. No obstante, en esos años se consiguió mejorar las condiciones laborales de los

elementos con la aplicación de los recursos de coparticipación, destinados a la renivelación salarial y los estímulos para la permanencia en la corporación (ASF, 2010; Contraloría Municipal, 2011 y 2013).

Las auditorías realizadas a partir del año 2013 son menos detalladas con respecto al desempeño de los elementos policiacos durante la implementación del SUBSEMUN FORTASEG. A pesar de ello, con respecto a los años 2014 y 2016 se dice que se continuaron mejorando las condiciones laborales de los elementos mediante los recursos de la coparticipación. A partir de entonces también se cumplió con la meta de elementos a evaluar y se continuó profesionalizando y capacitando al personal encargado de las herramientas tecnológicas empleadas en materia de seguridad pública. Además, a los elementos se les involucró más en las actividades de prevención de la violencia y la delincuencia (ASF, 2014 y 2016).

4. Mecanismos para mejorar la implementación del SUBSEMUN-FORTASEG en el municipio de Puebla: evaluación y transparencia 2008 – 2018.

La evaluación con enfoque de desempeño o resultados y la transparencia constituyen dos mecanismos fundamentales para la mejora en la implementación de políticas. En el apartado dedicado a la gestión del SUBSEMUN-FORTASEG en el municipio de Puebla describí algunos problemas de implementación con que se encontraron los funcionarios del municipio. No obstante, fue posible observar como la implementación y gestión del subsidio mejoró con el transcurso de los años, probablemente debido a algunas recomendaciones de la ASF basadas en las evaluaciones al desempeño de las dependencias y los funcionarios aunque, sobre todo, a procesos de institucionalización internos que contribuyeron al aprendizaje de los procedimientos de gestión entre el personal. Este subapartado lo dedico a la evaluación de los resultados y a la transparencia del SUBSEMUN-FORTASEG en el municipio de Puebla, mecanismos sin los cuales la evaluación al desempeño resulta débil para el proceso de implementación.

4.1 Evaluación de resultados del SUBSEMUN-FORTASEG en el municipio de Puebla 2008 – 2018.

Al igual que con algunas auditorías, hubo problemas de coordinación intergubernamental para la evaluación de los resultados del SUBSEMUN-FORTASEG en el municipio de Puebla. Es probable que se haya debido principalmente a que en las reglas de operación no se definía claramente a quién correspondía esta tarea. De acuerdo a las reglas de operación del SUBSEMUN, el municipio tenía la obligación de “informar” o generar “informes” acerca del cumplimiento de las metas y los objetivos establecidos en los anexos técnicos. No obstante, las reglas de operación establecían que era tarea del SESNSP, a través del Dirección General de Planeación, definir las “directrices, mecanismos y metodologías” para la evaluación de los “impactos de los resultados alcanzados en materia de seguridad pública”.

Al respecto, hice solicitudes de información al SESNSP sobre evaluaciones al SUBSEMUN-FORTASEG en el municipio de Puebla. La respuesta que obtuve del SESNSP sobre las evaluaciones correspondientes a los años que van del 2008 al 2014, fue que “quien tiene la obligación de generar dichos informes es el municipio de Puebla”. Por otra parte, mediante solicitudes de información hechas al municipio de Puebla sobre evaluaciones de resultado del SUBSEMUN-FORTASEG, la respuesta que me dio el municipio correspondientes a los años que van del 2008 al 2018 es que “el ayuntamiento de Puebla no realiza la evaluación solicitada”.

Aunque a simple vista parece que nos encontramos ante dependencias que intentan evadir sus responsabilidades, me parece que el problema empieza en un lugar distinto. El punto de partida es lo que cada instancia entiende por evaluación. Mientras que el SESNSP entiende por evaluación los “informes” del municipio de cumplimiento de metas y objetivos establecidos en los anexos técnicos, el municipio, por su parte, entiende esos informes como algo distinto a la evaluación de resultados. Así quedó comprobado en la respuesta del SESNSP a la solicitud de información sobre evaluaciones al SUBSEMUN-FORTASEG del municipio de Puebla correspondientes a los años 2015, 2017 y 2018. En su respuesta el SESNSP

me entregó el “Informe Municipal de Evaluación” que el municipio de Puebla hizo en cada uno de esos años y que curiosamente contienen los resultados alcanzados con el subsidio. No obstante, el hay que recordar que durante esos años el municipio negó haber realizado ese tipo de evaluaciones.

De cualquier forma parece que sólo en tres años se evaluaron los resultados del SUBSEMUN-FORTASEG en el municipio de Puebla. Cabe aclarar que dichas evaluaciones se limitan a informar el cumplimiento de las metas y objetivos establecidos en los anexos técnicos pero no a medir los impactos sustantivos alcanzados con el SUBSEMUN-FORTASEG.²³ Por ejemplo, si se logró instaurar y hasta qué punto el nuevo modelo policial, o bien, el impacto de la profesionalización de los elementos de la Policía Municipal y las actividades de prevención del delito en la seguridad pública del municipio.

4.2 La transparencia en seguridad pública. Los límites de la retroalimentación en el SUBSEMUN-FORTASEG en el municipio de Puebla, 2008-2018.

La transparencia y la rendición de cuentas son fundamentales en el proceso de retroalimentación de las políticas públicas. Lo son más, en políticas como el SUBSEMUN-FORTASEG en las que la participación de la ciudadanía está demasiado limitada por su diseño vertical, tanto en la planeación como en la ejecución. Transparentar el uso de los recursos y comunicar los resultados obtenidos con la implementación de esta política en el municipio de Puebla debieron de constituir elementos importantes para involucrar a los ciudadanos con sus instituciones de seguridad pública.

Al respecto, en todas las reglas de operación del SUBSEMUN-FORTASEG se establecía una normativa para la transparencia y rendición de cuentas. Solo por tomar un ejemplo, las reglas de operación del 2015 en el capítulo dedicado a la rendición de cuentas decía lo siguiente: “las autoridades [...] promoverán la

²³ Véase, por ejemplo, el documento del CIDE *Evaluación específica al desempeño del programa U002 “Subsidio a los municipios y, en su caso, a los estados cuando tengan a su cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como al Distrito Federal para la seguridad pública en sus demarcaciones territoriales” 2013 – 2014.*

participación de la ciudadanía en la ejecución, control, seguimiento y evaluación del SUBSEMUN” (DOF, 30/01/2015: 57).

Sin embargo, el municipio de Puebla presentó problemas en este ámbito al inicio de la implementación del SUBSEMUN. Por ejemplo, según la ASF, en el año 2008 “no se difundieron entre los habitantes del municipio, el monto recibido por medio del fondo, las acciones por realizar y, al final del ejercicio, los resultados alcanzados”, incluso “el municipio no evidenció que los resultados del ejercicio del fondo son informados al Cabildo” (ASF, 2009: 2-3). De igual forma, para el año 2010 “el municipio no proporcionó evidencia de la participación comunitaria en la ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones del subsidio” (ASF, 2011: 7).

No pude averiguar cómo fue la transparencia en la ejecución del SUBSEMUN en el municipio de Puebla entre los años 2011 y 2012. Aunque actualmente los avances físico-financieros correspondientes a esos años se encuentran disponibles en la sección de transparencia de la página web del Ayuntamiento de Puebla, es difícil comprobar que lo hayan estado en su momento.²⁴ En cuanto a la transparencia al interior de la administración municipal, durante esos dos años la Contraloría Municipal hizo observaciones al SSPyTM por la falta de controles sobre el equipamiento adquirido con el subsidio (CM, 2012; 2013).

En el 2013 el municipio de Puebla continuó con problemas en la transparencia del subsidio. La ASF observó que “se registraron [...] incumplimientos en las obligaciones de transparencia sobre la gestión del SUBSEMUN, ya que el municipio difundió parcialmente a la población los informes previstos por la normativa sobre el ejercicio y destino de los recursos” (ASF, 2014: 8). No obstante, al parecer en los años siguientes la transparencia en el ejercicio del subsidio mejoró en el municipio de Puebla. Así lo concluyó la ASF en su informe correspondiente al año 2014, al considerar como “alto” el control interno para la gestión del SUBSEMUN, pues

²⁴ Por ejemplo, para el año 2013, la ASF concluyó que “en relación a la transparencia el Municipio de Puebla presentó informes trimestrales sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos, pero su difusión fue parcial” (2014: 6)

“existen estrategias y mecanismos de control sobre el comportamiento de las actividades que aseguran de manera razonable el cumplimiento de los objetivos del subsidio, la observancia de la normativa y la transparencia en su operación” (ASF, 2015: 2). Para el 2016, ya como FORTASEG²⁵, la ASF “encontró evidencia de la publicación de los informes trimestrales en la página de internet del Municipio de Puebla, Puebla” (ASF, 2017: 6).

Por otra parte, cabe mencionar que al comienzo de esta investigación, cuando empecé con la recopilación de los documentos mínimos que me permitieran establecer las bases del proyecto, mediante la solicitud de información con número de folio 00381319 solicité al municipio de Puebla los anexos técnicos y los convenios de adhesión correspondientes al periodo 2008-2015, ya que los correspondientes al FORTASEG son públicos. En respuesta el municipio de Puebla me proporcionó las versiones públicas de estos documentos, con excepción de dos y cuya respuesta fue la siguiente:

En relación al Anexo Técnico del Convenio Específico de Adhesión para el otorgamiento del Subsidio para la Seguridad Pública Municipal del año 2009, y el Convenio Específico de Adhesión para el otorgamiento del Subsidio para la Seguridad Pública Municipal del año 2011, le comunico que después de una búsqueda detallada, minuciosa y exhaustiva en las áreas correspondientes, no se encontraron, razón por la cual nos vemos imposibilitados para proporcionarla. [...] Lo anterior en virtud de que se sometió la declaración de inexistencia al Comité de Transparencia para su confirmación [...].

Es preciso recordar que a diferencia de lo que sucede con el FORTASEG en el cual tanto los Convenios de Adhesión como los Anexos Técnicos son públicos, con el SUBSEMUN la difusión de los Convenios de Adhesión era parcial y los Anexos Técnicos se encontraban clasificados como “Confidencial” y “Reservado”. Aun así, el extravío de los documentos evidenció la falta de controles en el manejo de la documentación al interior de la administración municipal, especialmente por dos razones. La primera es que salvo en casos excepcionales de presencia de algún

²⁵ Desde que se reestructuró en el FORTASEG, el subsidio se ha vuelto más transparente. Por ejemplo, todos los convenios de adhesión y los anexos técnicos del FORTASEG son públicos y se encuentran disponibles en el página web del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

siniestro, como puede ser un incendio, un sismo, una inundación e incluso un saqueo o un robo, es muy difícil que la documentación oficial de la operación de un proceso administrativo público se pierda accidentalmente. Derivado de esto, la segunda razón preocupa todavía más, pues quiere decir que el extravío puede ser provocado intencionalmente, por motivos que sólo podemos especular. Como sea, por la ausencia de estos documentos se inició un procedimiento en el municipio para el deslinde de responsabilidades de los servidores públicos involucrados.²⁶

Derivado de lo anterior, es posible pensar que debido a lo sensible de la información relacionada a los cuerpos policiacos y de seguridad pública, los fondos o subsidios destinados a este ámbito sean más propensos al manejo discrecional²⁷, lo que puede obstaculizar o minar los objetivos de estas políticas.²⁸ No obstante, pensar en transparentar más el uso de los recursos tampoco parece ser una opción viable, dadas las consecuencias que esto podría traer, como lo justifica el municipio de Puebla en relación a las versiones públicas aprobadas de los documentos que solicitó.

[...]La información [...] pondría en grave riesgo la capacidad de reacción del personal operativo de ésta Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal, sus planes, estrategias, tecnología, información, sistemas de comunicaciones y lo que es peor, puede dejar en estado de indefensión y vulnerabilidad a los ciudadanos del municipio de Puebla y a los mismos elementos operativos.

[...] Con esta información se puede hacer mal uso de la misma, vulnerando la seguridad y en consecuencia, bienes jurídicos como son: el patrimonio, la integridad física, la propia vida de los policías de seguridad pública y tránsito municipal de esta secretaría y de la sociedad.

Porque la Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal tiene como prioridad, la protección de la sociedad del Municipio de Puebla, frente a las amenazas y riesgos que

²⁶ Entrevista informal a un funcionario del Archivo Municipal.

²⁷ Entrevista informal a un funcionario del Archivo Municipal.

²⁸ Por ejemplo, en el año 2011 la Contraloría Municipal encontró que algunos programas en materia de prevención del delito fueron adjudicados a proveedores que no cumplían con los requisitos que se solicitaban y que además dichos proveedores eran de Chihuahua. Para el año 2012 algunos periódicos reportaban una “invasión de chihuahuenses” en la SSPyTM. “Puebla en riesgo de perder los recursos del SUBSEMUN” en *Puebla Online*, recuperado 03 de diciembre de 2019 de https://pueblaonline.com.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=24768:puebla-en-riesgo-de-perder-recursos-del-subsemun&Itemid=127

enfrentan y con motivo de la divulgación de la información requerida, la dejaría en un estado de vulnerabilidad que se puede traducir en el aumento de la violencia y la delincuencia en el municipio, porque los policías de seguridad pública y tránsito municipal son garantes de esa labor y suponiendo sin conceder que se revelan las especificaciones generales de los anexos técnicos, evidentemente significa revelar la capacidad de reacción del cuerpo policiaco el cual puede ser superado por la delincuencia.

Porque si se divulga la información solicitada sería nugatoria la capacidad de reacción de los policías de Seguridad Pública y Tránsito Municipal, frente a la delincuencia para contener o desactivar aquellas vulnerabilidades, riesgos y amenazas que puedan comprometer la tranquilidad de la sociedad.

Porque si se proporciona la información solicitada, se quebranta el interés público, que esta Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal está obligada a preservar por ser de carácter general y debe prevalecer sobre el interés particular.

Como se ha podido observar a lo largo de este subapartado, el manejo de la transparencia y la rendición de cuentas del SUBSEMUN-FORTASEG no fue el más óptimo. No se comunicó a los ciudadanos con suficiente transparencia el uso y destino de los recursos, ni se dio cuenta de los resultados obtenidos con los mismos. Además hubo extravío de documentación y posible manejo discrecional de los recursos del subsidio, todo lo cual dificultó el proceso de retroalimentación de la política.

CONCLUSIONES

Macroimplementación

En un primer momento, hemos visto lo complejo que puede resultar implementar políticas federales en México destinadas a atender problemas locales, no tanto por el proceso de implementación mismo, sino porque es difícil tener una cobertura amplia de política con recursos escasos tanto en la federación como en los municipios. Esto fue evidente en la implementación del SUBSEMUN. Aunque por una parte, lo ideal hubiera sido beneficiar a todos los municipios, la realidad es que esto era impracticable por no decir que imposible, principalmente porque eso habría significado una enorme inversión del gobierno federal y la disminución de presupuesto en otros sectores públicos. Además, dada la fragilidad de las haciendas públicas municipales, es probable que a una buena parte de los municipios les hubiera costado mucho obtener los recursos necesarios para la coparticipación. De ahí que para seleccionar a los beneficiarios se haya recurrido a prácticas ya establecidas como la utilización de fórmulas de distribución.

Para el caso del SUBSEMUN la fórmula utilizada para la distribución de los beneficiarios se construyó considerando los criterios de incidencia delictiva, población, si el municipio era conurbado, destino turístico o fronterizo. Como era de esperarse, los municipios que tuvieron la oportunidad de modernizar sus cuerpos policiacos con ayuda del SUBSEMUN fueron algunos de los más desarrollados, entre ellos las capitales de las entidades federativas, mientras que otros con menos capacidad y con problemas tradicionales en sus instituciones de seguridad pública permanecieron al margen. Esto, aunado a las características de la división municipal del país, significó una desigualdad en la cobertura territorial, lo que disminuyó considerablemente las posibilidades del SUBSEMUN de alcanzar el objetivo de instaurar el nuevo modelo policial, basado en la generación, almacenamiento y explotación de datos criminalísticos, datos que se encontraban también en varios de los más de dos mil municipios excluidos de recibir el subsidio.

Diseño e implementación de políticas intergubernamentales: las ventajas de las políticas “etiquetadas” o “condicionadas”.

Como vimos, el proceso de formulación del SUBSEMUN-FORTASEG se dio en el marco de una reforma a las instituciones de seguridad pública y de justicia en el año 2007. Con la crisis de inseguridad pública desatada tras la declaración de “guerra contra el narcotráfico” por parte del gobierno de Felipe Calderón, no fue muy difícil establecer a la modernización y reforma de las instituciones de seguridad pública como un tema prioritario en la agenda del gobierno. En este aspecto hubo un amplio consenso en cuanto a la pertinencia de las medidas.

No obstante, quedaba pendiente la forma en que se iban a llevar los procesos de modernización policial con eficiencia y eficacia. En el caso del SUBSEMUN se optó por una visión incremental, es decir, hacer lo que se podía con lo que se tenía. De ahí que se estableciera el subsidio como la forma más eficaz de hacer llegar los recursos a los municipios beneficiados. A su vez, para hacer eficiente la implementación y evitar que los recursos pudieran quedar atrapados en la complejidad de las relaciones intergubernamentales e interorganizacionales, se decidió constituir al subsidio como “etiquetado” o “condicionado”. Esto quiere decir que el ejercicio y destino de los recursos ya estaba decidido y establecido en el Presupuestos de Egresos de la Federación y la Ley de Coordinación Fiscal. Adicionalmente, los bienes y servicios que se podían adquirir con el subsidio ya estaban determinados en un “Catálogo de bienes” emitido por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Esto en palabras más simples significa que se transformó a los posibles “puntos de decisión” del SUBSEMUN en meros puntos de ejecución. La ventaja de una política así diseñada es notoria; un proceso de implementación poco complejo aunque no una gestión exenta de vicisitudes.

Lo anterior fue evidente el caso de la implementación del SUBSEMUN en el municipio de Puebla que analicé en este trabajo. En las relaciones intergubernamentales, en el nivel de la “macroestructura” de la implementación, no se presentaron demasiados problemas relacionados con la implementación del

SUBSEMUN, esto básicamente por tres factores: el primero es que fueron pocas las instancias participantes por cada nivel de gobierno, el SESNSP por el gobierno federal, CECSNSP por el gobierno del Estado de Puebla y la SSPyTM por el gobierno del municipio de Puebla; en segundo lugar es que estas instancias pertenecen a un mismo sector, la seguridad pública; en tercer lugar porque las tres instancias participaban como ejecutoras y no decisoras. Debido a esto, la mayoría de los problemas se presentaron en los primeros años de implementación del SUBSEMUN y estuvieron relacionados más con retrasos en la entrega de los recursos que con procedimientos administrativos²⁹.

A nivel local, como se pudo observar, la gestión del SUBSEMUN presentó más dificultades. Algunas relacionadas propiamente a los procesos de gobierno locales, como el caso en que no se pudo instalar el Servicio Profesional de Carrera Policial debido a retrasos en la aprobación de la normatividad por parte del cabildo local, y otras, relacionadas con las capacidades del grupo objetivo, como la falta de personal para el manejo de ciertas tecnologías indispensables para el avance la política, como la Plataforma México o el Informe Policial Homologado. Empero, las mayores dificultades se presentaron en la Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal, encargada directa de la gestión del fondo. Como vimos, en principio no se dispuso de personal dedicado exclusivamente a la gestión de la política y tampoco que conociera su normatividad y sus objetivos. Esto generó que en los primeros años hubiera incumplimiento en las metas establecidas en los anexos técnicos y subejercicio de los recursos, por lo tanto, reintegro de los recursos y recortes en los siguientes años.

Sin embargo, estas dificultades fueron superándose adoptando prácticas propias de la administración pública. Esto es, mediante la creación de manuales de organización y procedimientos se institucionalizó el proceso de gestión del SUBSEMUN en el municipio. La ventaja de esto es que a pesar de los cambios en el personal administrativo que al parecer son frecuentes, permanecieran las

²⁹ En la evaluación de los resultados de la política también observé problemas de coordinación intergubernamental, aunque los atribuyo más a una falta de claridad en la normatividad que a factores propios de las relaciones intergubernamentales.

estructuras de gestión, lo que permitió que en los últimos años la gestión del subsidio mejorara.

PERSPECTIVAS FINALES

Políticas “condicionadas”. ¿Buena implementación o implementación exitosa?

¿Es posible sostener que más que una implementación buena nos encontramos ante una implementación exitosa del SUBSEMUN en el municipio de Puebla? Me parece que no. No hay evaluaciones de resultados o de impactos que permitan establecer un punto de referencia sobre el cual calificar si la implementación del SUBSEMUN en el municipio de Puebla fue exitosa o fracasó. Sólo hay informes del cumplimiento de las metas específicas establecidas en los anexos técnicos.

Ahora bien, hay que decir que más allá de las metas específicas de los anexos técnicos, no hay claridad en cuanto a los objetivos últimos del SUBSEMUN. No obstante, si consideramos que su formulación se dio durante las reformas en seguridad pública del 2007, es posible establecer dos objetivos generales. El primero es la modernización de los cuerpos policiacos municipales, o como se llamó en su momento, la instauración de un nuevo modelo policial. El segundo, si se considera la coyuntura y el contexto, fue la mejora de la seguridad pública municipal. En este sentido, repito, dada la falta de evaluaciones de resultados y de impactos es difícil establecer si la implementación del SUBSEMUN-FORTASEG en el municipio de Puebla fue exitosa o no. Con la investigación sólo pudimos constatar que fue buena porque en la mayoría de los años el municipio cumplió con las metas programadas en los anexos técnicos.

Comentarios finales

Para el año 2019 y el que corre actualmente, el presupuesto para el FORTASEG se redujo. El principal ideólogo del nuevo modelo policial, Genaro García Luna, se encuentra en proceso de juicio en los Estados Unidos acusado de aceptar sobornos del crimen organizado. La Policía Federal, que se esperaba fuera la vanguardia de la policía en México, está en proceso de desmantelamiento y tránsito a la Guardia Nacional. La última encuesta del INEGI sobre percepción de la inseguridad en los centros urbanos, colocó a la ciudad de Puebla como la urbe en la que los

ciudadanos se sienten más inseguros. En fin, al parecer el tema de la seguridad pública seguirá constituyendo un tema de estudio atractivo.

REFERENCIAS

Bibliografía

Aguilar Camín, H. (2015). La captura criminal del Estado, en *Nexos*, Enero [en línea].

Aguilar Villanueva, L. F. (2000). *El estudio de las políticas públicas*. México, D. F. Porrúa.

----- (2000). *La hechura de las políticas públicas*. México, D. F. Porrúa.

----- (2000). *La implementación de las políticas públicas*. México, D. F. Porrúa.

----- (2000). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México, D. F. Porrúa.

Alvarado, A. y Zaverucha, J. (2010). “La actuación de las fuerzas armadas en la seguridad pública en México y Brasil: una visión comparada”, en Arturo Alvarado y Mónica Serrano (coords.), *Seguridad Nacional y Seguridad Interior* (Los grandes problemas de México; Vol. 15) (pp. 227 – 267). México, D. F. El Colegio de México.

Angeles Castro, G. et al. (2019). “Federalismo fiscal y su efecto en el crecimiento y la distribución de ingresos. Evidencia para México”, en *Gestión y Política Pública*, Vol. 28, n. 1, pp. 107 – 139.

Astorga, L. (2005). *El siglo de las drogas. El narcotráfico, del Porfiriato al nuevo milenio*. México, D. F. Plaza y Janes.

Barrachina Lisón, C. (2016). El camino mexicano en la transformación del sistema nacional de seguridad pública: esfuerzo presupuestario en entidades federativas y municipios (2008 – 2015). *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, N° 8, pp. 155 – 189.

Barceinas J., C. M. y Monroy Luna, R. (2003). *Origen y funcionamiento del Ramo 33*. Disponible en https://ferrusca.files.wordpress.com/2013/03/analisis_sintetico_ramo33.pdf

Beltrán Morales, J. (2010). Comportamiento del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP) y su ejecución: el caso de Baja California Sur, 1999-2009, en *Espacios Públicos*, Vol. 13, n. 27, pp. 79-95.

Benítez Manaut, R. y Rodríguez Luna, A. A. (2009). “Iniciativa Mérida, Seguridad Nacional y Soberanía”, en Rafael Velázquez Flores y Juan Pablo Prado Lallande (coords.), *La Iniciativa Mérida: ¿Nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?* (pp. 37 – 54). México. UNAM – BUAP.

Bergman, M. (2011). *Seguridad Pública y Estado en México. Análisis de algunas iniciativas*. México, D. F. Fontamara.

Berman, P. (2000). “El estudio de la macro y micro-implementación”, en Luis F. Aguilar Villanueva (Ed.), *La implementación de las políticas* (pp. 281 – 321). México, D. F. Porrúa.

Browne, A. y Wildavsky, A. (1998). “¿Qué debe significar la evaluación para la implementación?”, en Jeffrey L. Pressman y Aaron Wildavsky, *Implementación. Como grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland* (pp. 285 – 314). México, D. F. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública – Fondo de Cultura Económica.

Cabrero Mendoza, E. (1998). “La ola descentralizadora. Un análisis de tendencias y obstáculos de las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional”, en Enrique Cabrero Mendoza (coord.), *Las políticas descentralizadoras en México (1983 – 1993). Logros y desencantos* (pp. 17 – 54). México, D. F. CIDE, Porrúa.

Castells, M. (1999). “La conexión perversa: la economía criminal global”, en Manuel Castells, *Fin de milenio* (La era de la información; Vol. 3) (pp. 193 – 233). México, D. F. Siglo XXI.

Chabat, J. (2009). “La Iniciativa Mérida y la relación México – Estados Unidos: en busca de la confianza perdida”, en Rafael Velázquez Flores y Juan Pablo Prado Lallande (coords.), *La Iniciativa Mérida: ¿Nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?* (pp. 25 – 36). México. UNAM – BUAP.

Elmore, R. F. (2000). “Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales”, Luis F. Aguilar Villanueva (Ed.), *La implementación de las políticas* (pp. 185 – 249). México, D. F. Porrúa.

----- (2000). “Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas”, en Luis F. Aguilar Villanueva (Ed.), *La implementación de las políticas* (pp. 251 – 280). México, D. F. Porrúa.

Escalante Gonzalbo, F. (2011). Homicidios 2008 – 2009. La muerte tiene permiso, en *Nexos*, Enero [en línea].

----- (2012). *El crimen como realidad y representación* (1ª. Ed.). México. El Colegio de México.

Eslava Gómez, A. (2010). “Análisis neoinstitucional de políticas públicas”, en André-Noël Roth Deubel (Ed.), *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (97 – 123). Bogotá, Col. Universidad Nacional de Colombia.

Fondevila, G. y Meneses Reyes, R. (2017). “El rol del policía municipal en México. Trabajo social y mediación de conflictos”, en *Gestión y Política Pública*, Vol. 26, n. 1, pp. 139 – 165.

García Luna, G. (2011). *El Nuevo Modelo de Seguridad para México*. México, D. F. Nostra Ediciones.

González Plascencia, L. (2000). La concepción sistémica de la seguridad pública en México”, en *Nueva Sociedad*, N° 167, pp. 87 – 98.

Guerrero, M. A. (2010). “El IFAI, el acceso a la información y la transparencia”, en José Luis Méndez (Coord.), *Políticas Públicas* (Los grandes problemas de México; Vol. 13) (pp. 253 – 300). México, D. F. El Colegio de México.

Higuera Bernal, G. (2005). “La renovación pertinente del modelo de seguridad pública en México”, en P. J. Peñaloza (coord.), *Seguridad Pública. Voces diversas en un enfoque multidisciplinario* (pp. 311 – 327). México, D. F. Porrúa.

Hogwood, B. W. y Gunn, L. A. (2018). “Implementación”, en María del Carmen et al. (Eds.), *Implementación de políticas públicas. Una antología* (pp. 29 – 59). Ciudad de México. CIDE.

Lajous, A. y Piccato, P. (2018). Tendencias históricas del crimen en México, en *Nexos*, Abril [en línea].

Macedo de la Concha, R. (2005). “El futuro de la seguridad pública en México”, en P. J. Peñaloza (coord.), *Seguridad Pública. Voces diversas en un enfoque multidisciplinario* (pp. 377 – 389). México, D. F. Porrúa.

Maerker, D. (2014). Auxilio, ¿dónde está el Estado?, en *Nexos*, Abril [en línea].

March, J. G. y Olsen, J. P. (1984). “The new institutionalism: organizational factors in political life” en *The American Political Science Review*, Vol. 78, n. 3, pp. 734 – 748.

May, P. J. (2018). “El diseño y la implementación de las políticas públicas”, en María del Carmen Pardo et al. (Eds.), *Implementación de políticas públicas. Una antología* (pp. 149 – 174). Ciudad de México. CIDE.

Meny, Y. y Thoenig, J. C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona, Esp. Ariel.

Merino, M. (2013). *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. México, D. F. CIDE.

Morales y Gómez, J. M. y Salazar Medina, J. (2009). “La administración pública en los estados y reflexiones sobre el federalismo” en *Convergencia*, Vol. 16, n. 49, pp. 229 – 250.

Oropeza-Rodríguez, L. E. (2015). *Efectos del subsidio para la seguridad en los municipios (SUBSEMUN), en los ayuntamientos de Jalisco*. Trabajo de obtención de grado, Maestría en Política y Gestión Pública. Tlaquepaque, Jal. ITESO.

Ortega Lomelín, R. (1994). *Federalismo y municipio*. México, D. F. Fondo de Cultura Económica.

Parsons, W. (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México, D. F. FLACSO.

Pérez García, G. C. (2004). *Diagnóstico sobre la seguridad pública en México*. México. Fundar, Centro de análisis e investigación.

Peters, G. (2003). *El nuevo institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política*. Barcelona, Esp. Editorial Gedisa.

Prado Lallande, J. P. (2009). “Iniciativa Mérida: ¿Nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en materia de seguridad?”, en Rafael Velázquez Flores y Juan Pablo Prado Lallande (coords.), *La Iniciativa Mérida: ¿Nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?* (pp. 187 – 215). México. UNAM – BUAP.

Pressman, J. L. y Wildavsky, A. (1998). *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México, D. F. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública – Fondo de Cultura Económica.

Ramírez Marín, J. (2003). *Seguridad pública y constitución*. México, D. F. Porrúa.

Ramírez Maya, E. I. (2018). Gasto federalizado y seguridad pública: el caso del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública, FASP, en *Nexos*, Septiembre [en línea].

Rhodes, R. A. W. (1997). “El institucionalismo”, en David Marsh y Gerry Stoker (Eds.), *Teoría y métodos de la ciencia política* (pp. 53 – 67). Madrid, Esp. Alianza Editorial.

Rowland, A. M. (2003). “La seguridad pública local en México: una agenda sin rumbo”, en Enrique Cabrero Mendoza (coord.), *Políticas Públicas Municipales. Una Agenda en Construcción* (pp. 339 – 371). México, D. F. CIDE-Porrúa.

Sabatier, P. A. y Mazmanian, D. A. (2000). “La implementación de la política pública: un marco de análisis”, en Luis F. Aguilar Villanueva (Ed.), *La implementación de las políticas* (pp. 323 – 372). México, D. F. Porrúa.

Sandoval Palacios, J. M. (2000). "Militarización, seguridad nacional, seguridad pública en México", en *Espiral*, Vol. 6, n. 18, pp. 183 – 222.

Schedler, A. (2000). "Neoinstitucionalismo", en Laura Baca Olamendi et al. (Comps.), *Léxico de la política* (472 – 476). México, D. F. Fondo de Cultura Económica.

Serrano, M. (2010). "El problema del narcotráfico en México: una perspectiva latinoamericana", en Blanca Torres y Gustavo Vega (coords.), *Relaciones Internacionales* (Los grandes problemas de México; Vol. 12) (pp. 177 – 204). México, D. F. El Colegio de México.

Soria Romo, R. y López Portillo Tostado, C. (2015). "¿Por qué puede fracasar una política pública? El caso del Programa de Subsidio para la Seguridad Pública de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal" en *Revista de El Colegio de San Luis*, Vol. 5, n. 10, pp. 38-69.

Sætren, H. (2018). "Cómo implementar el paradigma de investigación de tercera generación en las investigaciones sobre implementación de políticas: una evaluación empírica", en María del Carmen Pardo et al. (Eds.), *Implementación de políticas públicas. Una antología* (pp. 117 – 148). Ciudad de México. CIDE.

Valdés Castellanos, G. (2013). *Historia del Narcotráfico en México*. México, D. F. Aguilar.

Vancoppenolle, D. et al. (2018). "Aspectos políticos del diseño y la implementación de políticas: un estudio comparativo de dos programas belgas de vales de servicios", en María del Carmen Pardo et al. (Eds.), *Implementación de políticas públicas. Una antología* (pp. 175 – 203). Ciudad de México. CIDE.

Van Meter, D. S. y Van Horn, C. E. (2000). "El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual", en Luis F. Aguilar Villanueva (Ed.), *La implementación de las políticas* (pp. 97 – 146). México, D. F. Porrúa.

Winter, S. C. (2018). “Perspectivas sobre la implementación: estatus y reconsideración”, en María del Carmen Pardo et al. (Eds.), *Implementación de políticas públicas. Una antología* (pp. 61 – 89). Ciudad de México. CIDE.

Zavaleta Betancourt, J. A. (s. a.). La reforma policiaca en México. (s. l.). (s. e.).

Documentos

Acuerdo por el que se crea la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación. *Diario Oficial de la Federación*, Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, México, 26 de abril de 1994.

Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas del Fondo de Subsidios a los Municipios y a las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal para la Seguridad Pública y el Modelo de Convenio de Adhesión que se deberá suscribir. *Diario Oficial de la Federación*, Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, México, 30 de enero de 2009.

Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas del Fondo Municipal de Subsidios a los Municipios y a las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal para la Seguridad Pública y el Modelo de Convenio de Adhesión que se deberá suscribir. *Diario Oficial de la Federación*, Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, México, 25 de enero de 2008.

Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Subsidio para la Seguridad Pública de los Municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (SUBSEMUN) y Modelo de Convenio de Adhesión. *Diario Oficial de la Federación*, Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, México, 29 de enero de 2010.

Anexo único del convenio específico para el otorgamiento del Subsidio para la Seguridad Pública de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal del municipio de Puebla (2010).

Anexo técnico del convenio específico de adhesión para el otorgamiento del SUBSEMUN del municipio de Puebla (2011).

Anexo técnico del convenio específico de adhesión para el otorgamiento del SUBSEMUN del municipio de Puebla (2012).

Anexo técnico del convenio específico de adhesión para el otorgamiento del SUBSEMUN del municipio de Puebla (2013).

Anexo técnico del convenio específico de adhesión para el otorgamiento del SUBSEMUN del municipio de Puebla (2014).

Anexo técnico del convenio específico de adhesión para el otorgamiento del SUBSEMUN del municipio de Puebla (2015).

Anexo técnico del convenio específico de adhesión para el otorgamiento del “FORTASEG” del municipio de Puebla (2016).

Anexo técnico del convenio específico de adhesión para el otorgamiento del “FORTASEG” del municipio de Puebla (2017).

Anexo técnico del convenio específico de adhesión para el otorgamiento del “FORTASEG” del municipio de Puebla (2018).

Auditoria Superior de la Federación. (2013). *Evaluación número 1207. Política pública de seguridad pública*. México, D. F. Auditoria Superior de la Federación.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (2008). *Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007 – 2012 y El Presupuesto de Seguridad Pública 2008*. México, D. F. Cámara de Diputados.

Convenio específico de adhesión para el otorgamiento del subsidio para la seguridad pública municipal, que celebran el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el Estado de Puebla y los municipios de Puebla, San Martín Texmelucan, San Pedro Cholula, Tehuacán y Teziutlán (2009).

Convenio de adhesión para el otorgamiento del subsidio para la seguridad pública de los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, que celebran el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el Estado de

Puebla y los municipios de Amozoc, Atlixco, Puebla, San Andrés Cholula, San Martín Texmelucan, San Pedro Cholula, Tehuacán y Teziutlán (2010).

Convenio específico de adhesión para el otorgamiento del subsidio a los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal y, en su caso, a las entidades federativas que ejerzan de manera directa o coordinada la función de seguridad pública, que celebran el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el Estado de Puebla y los municipios de Atlixco, Puebla, San Andrés Cholula, San Martín Texmelucan, San Pedro Cholula, Tehuacán y Teziutlán (2012).

Convenio específico de adhesión para el otorgamiento del subsidio a los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal y, en su caso, a las entidades federativas que ejerzan de manera directa o coordinada la función de seguridad pública, que celebran el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el Estado de Puebla y los municipios de Amozoc, Atlixco, Cuautlancingo, Huauchinango, Puebla, San Andrés Cholula, San Martín Texmelucan, San Pedro Cholula, Tehuacán, Tepeaca, Teziutlán (2013).

Convenio específico de adhesión para el otorgamiento del subsidio a los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal y, en su caso, a las entidades federativas que ejerzan de manera directa o coordinada la función de seguridad pública, que celebran el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el Estado de Puebla y los municipios de Amozoc, Atlixco, Cuautlancingo, Huauchinango, Puebla, San Andrés Cholula, San Martín Texmelucan, San Pedro Cholula, Tehuacán, Tepeaca, Teziutlán (2014).

Convenio específico de adhesión para el otorgamiento del subsidio a los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal y, en su caso, a las entidades federativas que ejerzan de manera directa o coordinada la función de seguridad pública, que celebran el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el Estado de Puebla y los municipios de Amozoc, Atlixco, Cuautlancingo, Huauchinango, Puebla, San Andrés Cholula, San Pedro Cholula, Tehuacán, Tepeaca, Teziutlán y Zacatlán (2015).

Convenio específico de coordinación y adhesión para el otorgamiento del subsidio a los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal y, en su caso, a las entidades federativas que ejerzan de manera directa o coordinada la función de seguridad pública, que celebran el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el Estado de Puebla y los municipios de Amozoc, Atlixco, Cuautlancingo, Huauchinango, Puebla, San Andrés Cholula, San Martín Texmelucan, San Pedro Cholula, Tehuacán, Tepeaca, Teziutlán y Zacatlán (2016).

Convenio específico de adhesión para el otorgamiento del subsidio para el fortalecimiento del desempeño en materia de seguridad pública a los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, a las entidades federativas que ejerzan de manera directa o coordinada la función, que celebran el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el Estado de Puebla y los municipios de Atlixco, Cuautlancingo, Huejotzingo, Puebla, San Andrés Cholula, San Martín Texmelucan, San Pedro Cholula, Tehuacán y Zacatlán (2017).

Convenio específico de adhesión para el otorgamiento del subsidio para el fortalecimiento del desempeño en materia de seguridad pública a los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, a las entidades federativas que ejerzan de manera directa o coordinada la función, que celebran el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el Estado de Puebla y los municipios de Amozoc, Atlixco, Cuautlancingo, Huauchinango, Puebla, San Andrés Cholula, San Martín Texmelucan, San Pedro Cholula, Tehuacán, Tepeaca, Teziutlán y Zacatlán (2018).

Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000. *Diario Oficial de la Federación*, Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, México, 18 de julio de 1996.

Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006. *Diario Oficial de la Federación*, Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, México, 14 de enero de 2003.

Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. *Diario Oficial de la Federación*, Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, México, 02 de enero de 2009.

Decreto por el que se expiden los Reglamentos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social. *Diario Oficial de la Federación*, Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, México, 06 de mayo de 2002.

Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. *Diario Oficial de la Federación*, Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, México, 01 de noviembre de 2001.

Evaluación del diseño, gestión y resultados del Programa “U002 Otorgamiento de Subsidios en materia de Seguridad Pública a Estados, Municipios y Distrito Federal”. Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Evaluación específica al desempeño del programa U002 “Subsidio a los municipios y, en su caso, a los estados cuando tengan a su cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como al Distrito Federal para la seguridad pública en sus demarcaciones territoriales” 2013 – 2014. Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. *Diario Oficial de la Federación*, Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, México, 11 de diciembre de 1995.

Lineamientos para el otorgamiento del subsidio a los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal y, en su caso, a las entidades federativas que ejerzan de manera directa o coordinada la función de seguridad pública (FORTASEG) para el ejercicio fiscal 2016. *Diario Oficial de la Federación*, Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, México, 20 de enero de 2016.

Lineamientos para el otorgamiento del subsidio para el fortalecimiento del desempeño en materia de seguridad pública a los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, a las entidades federativas que ejerzan de manera directa o coordinada la función para el ejercicio fiscal 2017. *Diario Oficial de la Federación*, Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, México, 25 de enero de 2017.

Lineamientos para el otorgamiento del subsidio para el fortalecimiento del desempeño en materia de seguridad pública a los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, a las entidades federativas que ejerzan de manera directa o coordinada la función para el ejercicio fiscal 2018. *Diario Oficial de la Federación*, Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, México, 25 de enero de 2018.

Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal 1993 – 1994. *Diario Oficial de la Federación*, Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, México, 11 de noviembre de 1993.

Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. *Diario Oficial de la Federación*, Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, México, 25 de junio de 2003.

Reglas para el otorgamiento de subsidios a los municipios y, en su caso, a los estados cuando tengan a su cargo la función de seguridad pública o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como al Gobierno del Distrito Federal para sus demarcaciones territoriales. *Diario Oficial de la Federación*, Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, México, 15 de febrero de 2012.

Reglas para el otorgamiento de subsidios a los municipios y, en su caso, a los estados cuando tengan a su cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como al Gobierno del Distrito Federal para la seguridad pública en sus demarcaciones territoriales. *Diario Oficial de la Federación*, Estados Unidos Mexicano, Presidencia de la República, México, 31 de enero de 2013.

Reglas para el otorgamiento de subsidios a los municipios y, en su caso, a los estados cuando tengan a su cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como al Gobierno del Distrito Federal para la seguridad pública en sus demarcaciones territoriales. *Diario Oficial de la Federación*, Estados Unidos Mexicano, Presidencia de la República, México, 30 de enero de 2014.

Reglas para el otorgamiento de subsidios a los municipios y, en su caso, a los estados, cuando tengan a su cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como al Gobierno del Distrito Federal para la seguridad pública en sus demarcaciones territoriales. *Diario Oficial de la Federación*, Estados Unidos Mexicano, Presidencia de la República, México, 30 de enero de 2015

Reglas para el otorgamiento del subsidio a los municipios y, en su caso, a los estados cuando tengan a su cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como al Gobierno del Distrito Federal en sus demarcaciones territoriales. *Diario Oficial de la Federación*, Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, México, 28 de enero de 2011.

Secretaría de Gobernación. (2012). *Libro blanco del SUBSEMUN*. México, D. F. Secretaría de Gobernación, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Secretaría de Servicios Parlamentarios. (2008). *Reforma constitucional en materia de justicia penal y seguridad pública (proceso legislativo)*. México, D. F. Centro de Documentación, Información y Análisis. Dirección de Bibliotecas y de los Sistemas de Información.

Auditorías de la Contraloría Municipal, solicitadas mediante Transparencia.

Auditorías de la Auditoría Superior de la Federación, disponibles en la página de internet de la Auditoría Superior de la Federación.