

Gobernanza, gestión y políticas públicas: evaluación tridimensional de la política de seguridad del Ayuntamiento de Puebla, México

Governance, Management and Policy: A Three-dimensional Evaluation of the Security Policy of the Municipality of Puebla, Mexico

RAFAEL GUZMÁN

Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla, México

RESUMEN: El objetivo del artículo es analizar la política pública de seguridad y su impacto en el bienestar de la sociedad. Se parte de la hipótesis de que existe una deficiencia en la estructura o en la instrumentación, lo que genera efectos negativos en la población.

PALABRAS CLAVE: Gobernanza, Gestión, políticas públicas y seguridad.

ABSTRACT: The objective of the article is to analyze the policy of security and its impact on the well-being of society. It starts from the hypothesis that there is a deficiency in the structure or implementation, which generates negative effects on the population.

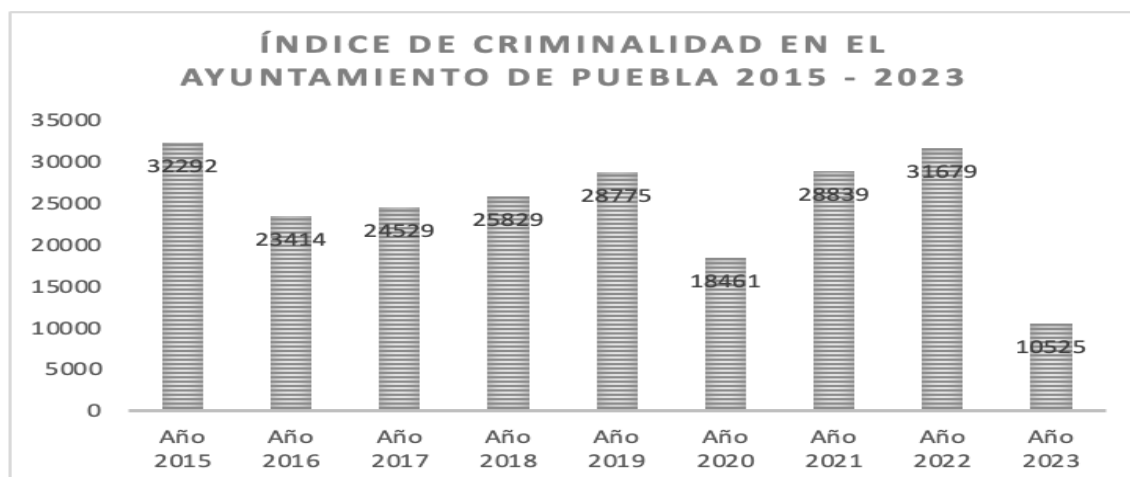
KEYWORDS: Governance, Management, policy and security.

INTRODUCCIÓN

El argumento de que el gobierno realiza políticas públicas acordes a las necesidades del ciudadano en un bien común como lo es la seguridad, debemos contrastarlo con las cifras de criminalidad. Esta investigación analiza el Ayuntamiento de Puebla, capital del Estado de Puebla, en México, que es el caso que ocupa. Los índices de delincuencia se han incrementado de manera periódica y sostenida, tal como lo muestran los datos presentados por la Fiscalía General del Estado de Puebla, sobre todo en el periodo de 2017 a 2019 y del periodo 2020 a 2023, en dónde se aprecia que el índice de delitos no ha disminuido.

De acuerdo con las cifras presentadas por este organismo, en 2017 se registraron 24,529 delitos; en 2018 se recibieron 25,829 denuncias de actos delictivos; para 2019 se incrementaron a 28,775 las denuncias. Posteriormente, en 2020 hay un decremento con un registro de 18,461 delitos. Sin embargo, estas cifras no se mantuvieron, al contrario, para 2021 se presentó un crecimiento impactante con 28,839 delitos reportados, cifras que siguen al alza en los años subsecuentes. Para 2022 se reportaron 31,679 delitos. tal como lo muestra la figura 1.

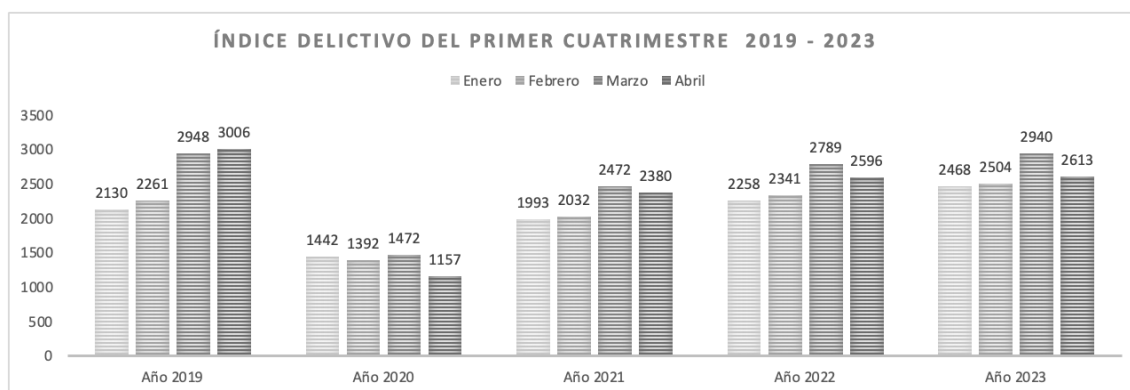
Figura 1. Índice de criminalidad en el Ayuntamiento de Puebla 2015-20



Fuente: elaboración propia con datos de la Fiscalía general del Estado de Puebla 2015-2023.

Este estudio llegó hasta el mes de abril de 2023, que al ser contrastado con los cuatrimestres de los cuatro años anteriores, muestra un incremento notorio, exceptuando 2020, que como ya se dijo, fue un año donde se vio una disminución de los delitos reportados. En el gráfico 2 puede apreciarse que durante el primer cuatrimestre de 2019 se registraron los índices delictivos más altos, con 3,006 delitos reportados en abril. Para 2020 se aprecia un decremento de más de la mitad registrando 1,557 reportes; sin embargo, para 2021 se incrementan los reportes de criminalidad con 2,472 registros en el mes de marzo y de ahí se mantiene un crecimiento sostenido en el mes de marzo de 2022 con 2,789 delitos y en 2023 con 2,940 delitos también reportados en el mes de marzo, tal como se muestra en la figura 2.

Figura 2. Índice delictivo del primer cuatrimestre 2019-2023



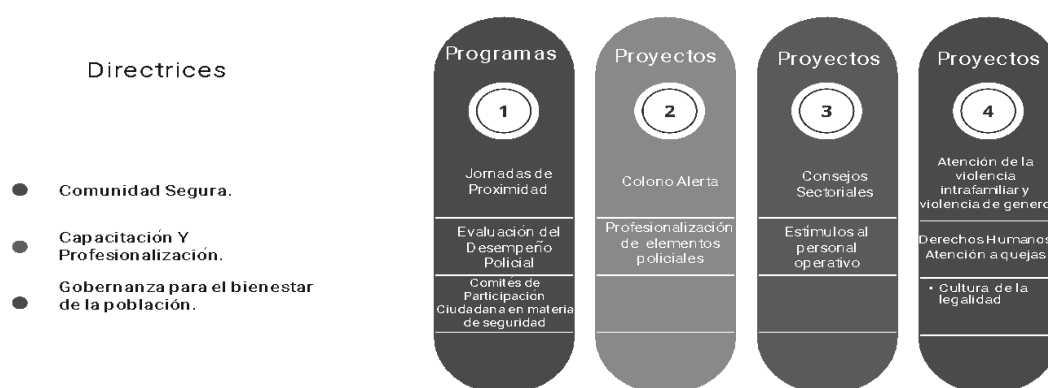
Fuente: elaboración propia con datos de la Fiscalía general del Estado de Puebla 2015-2023.

Este documento pretende indagar qué pasa con las políticas públicas de seguridad que se han implementado en el Ayuntamiento de Puebla; ya que no impactan en el bienestar de la sociedad, o no de la manera que se espera. Y esto ocurre porque una política pública deficiente en estructura o mal instrumentada puede generar afectaciones sociales, que lleven incluso a poner en riesgo la calidad de vida y la salud pública. Todo ello redunda, de una u otra manera, en la seguridad como bien común.

Para ello se realizará un análisis transversal de la Política de seguridad del Ayuntamiento de Puebla desde tres enfoques politológicos: 1. Gobernanza de Kooiman, 2. Tipología de las políticas públicas de Lowi y Wilson y 3. Nueva Gestión pública de Osborne y Plastrik.

A la luz de tres directrices que han marcado el derrotero de las acciones emprendidas por el Ayuntamiento de Puebla para combatir la inseguridad (Ver figura 3):

Figura 3. Directrices de análisis, políticas de seguridad



Fuente: Guzmán, 2023: 307.

El objetivo entonces es realizar un análisis teórico, metodológico y transversal, para saber si la teoría y la práctica confluyen al momento de diseñar las políticas de seguridad

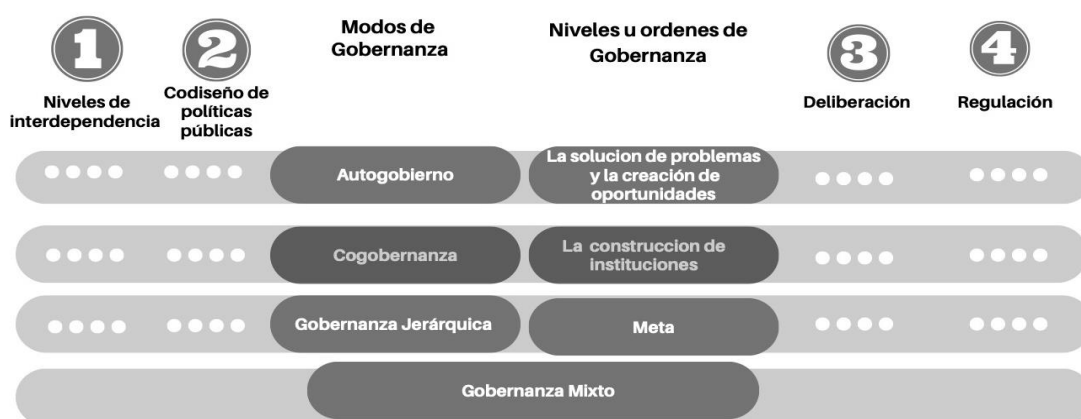
ciudadana. El primer eje de análisis que se expone será el de la perspectiva metodológica de Gobernanza desde la visión de Kooiman (2005).

LA GOBERNANZA DE LA SEGURIDAD PÚBLICA DEL AYUNTAMIENTO DE PUEBLA

El enfoque de la gobernanza cobra trascendencia entre los análisis politológicos, debido a que permite establecer parámetros de participación ciudadana, corresponsabilidad y desarrollo de las comunidades. Por ello se analizará desde este enfoque teórico si en el Ayuntamiento de Puebla la generación de la política de seguridad pública se aplicó algún modo de gobernanza propuesto por Kooiman (Gobernanza autogobierno, Cogobernanza, Gobernanza Jerárquica y Gobernanza Mixta) y los niveles de gobernanza que pudieran presentarse en la gestión gubernamental (Soluciones y problemas y creación de oportunidades; Construcción de soluciones y Meta) (Kooiman, 2005). Se incorpora al análisis una semaforización que vinculará cada modo y nivel de gobernanza a las acciones emprendidas, para ello se retomarán las directrices de análisis propuestas en la figura 3.

Los parámetros que servirán para el análisis desde la perspectiva de la gobernanza de Kooiman que servirán para medir el grado de gobernanza que se ha implementado en la política de seguridad pública en Puebla, se desglosan en la figura 4.

Figura 4. Modos y niveles de gobernanza



Fuente: Guzmán (2023:48) con datos de Kooiman (2005).

Explicando el modelo se tiene que existen 4 modos de gobernanza, que constituyen la forma en la que puede verse representada la gobernanza cuando se habla de la hechura de políticas públicas. 1. El modo de gobernanza autogobierno analiza la interdependencia y el diseño de políticas públicas para determinar la existencia de gobernanza. 2. La cogobernanza examina la responsabilidad compartida entre el gobierno y los ciudadanos en la elaboración de políticas públicas. 3. La gobernanza jerárquica investiga la existencia de una gobernanza institucional o jerárquica con una dirección de arriba hacia abajo en el diseño de políticas públicas. 4. La gobernanza mixta busca mecanismos que promuevan una gobernanza multinivel, en la que participen diversos actores en el diseño de políticas públicas.

El segundo eje analítico del modelo está constituido por los niveles u órdenes de gobernanza que servirán para conocer el grado de avance que pudiera tenerse al aplicar alguno de los modos de gobernanza en las políticas de seguridad pública del

Ayuntamiento de Puebla. Los niveles de gobernanza se estructuran de la siguiente manera: 1. El análisis de soluciones, problemas y creación de oportunidades se centra en la existencia de canales adecuados para abordar asuntos públicos mediante la deliberación y la regulación. 2. La construcción de soluciones se enfoca en la participación social en las políticas de seguridad pública del Ayuntamiento, considerando la deliberación y la regulación. 3. La meta deseada es que todos los gobiernos logren la legitimidad al saber qué deben hacer y cumplir con sus responsabilidades, lo que se traduce en una mejor calidad de vida. Esto se logra a través de la deliberación y la regulación.

En consecuencia, con el modelo de la figura 4 se desarrollará una semaforización para analizar y poder establecer la manera en que se vinculan los modos y los niveles de gobernanza en cada eje: a) Parámetro «Verde»: Representa resultados aceptables, indicando que se ha alcanzado o superado el objetivo establecido, b) Parámetro «Amarillo»: Refleja resultados por debajo de lo aceptable, lo cual señala que se han detectado algunas áreas de mejora o debilidades que requieren atención y acciones correctivas y c) Parámetro «Rojo»: Indica resultados inaceptables o inexistentes, lo que implica un incumplimiento significativo de los objetivos establecidos o la falta de datos necesarios para evaluar el desempeño de las políticas.

A continuación, se analizará la primera directriz denominada comunidad segura, a la luz de la propuesta de Kooiman (2005). Dentro de la directriz comunidad segura del Ayuntamiento de Puebla, se incorporan el programa Jornadas de proximidad, Atención a la violencia intrafamiliar y violencia de género, Colono Alerta y Consejos sectoriales. Se analizará si estos programas se insertan en alguno de los modos de gobernanza propuestos por Kooiman y también en qué nivel u orden de gobernanza logran colocarse. Se iniciará primero con el programa Jornadas de Proximidad.

En 2014 el Ayuntamiento de Puebla puso en marcha el programa Jornadas de Proximidad, se pensó que la cercanía y comunicación entre el ciudadano y los responsables de la seguridad pública sería favorable para disminuir los índices delictivos, al tiempo que se vinculaba al ciudadano como corresponsable de la seguridad de su comunidad y también se avanzaba en recobrar la confianza entre el ciudadano y la policía. Y esto ocurrió porque, como se ha visto en las figuras 1 y 2, los índices delictivos no han logrado disminuir e incluso los funcionarios públicos entrevistados mencionan que existe falta de credibilidad en las instituciones de seguridad.

Además de la desconfianza en las autoridades, otro factor que afectó el éxito de estas jornadas es la falta de especialización de la policía, ya que existen diferentes delitos y los cuerpos policiales no siempre cuentan con los elementos mínimos para atenderlos. Por ejemplo, la Fiscalía General del Estado de Puebla, reportó que entre 2015 y 2023 los delitos más comunes son los delitos contra el patrimonio, seguidos de los delitos contra la vida e integridad corporal, seguidos de los delitos contra la familia y posteriormente otros delitos que se concentran en el rubro otros bienes jurídicos; aquí se puede apreciar un incremento a delitos de narcomenudeo y amenazas. En cuanto a la libertad personal y la libertad y la seguridad sexual, también se encuentran al alza, tal como se muestra en la figura 5.

Figura 5. Cifras delictivas por rubro 2015-2023



Fuente: elaboración propia con datos de la Fiscalía General del Estado de Puebla.

Un aspecto recurrente en los informes anuales del Ayuntamiento es la presentación de datos parciales, enfocados en indicar el porcentaje o número de población beneficiada por el programa, sin profundizar en los impactos o resultados reales del mismo en el grupo objetivo (Informes de gobierno 2011-2022). Esta limitación dificulta el análisis de la efectividad del programa para reducir la delincuencia o violencia urbana, así como para atender las causas estructurales del problema. Por lo tanto, se puede afirmar que las jornadas de proximidad presentan bajos niveles de interdependencia (Kooiman, 2005), ya que el ciudadano solo recibe las acciones gubernamentales. Aunque existe la posibilidad de acercarse a los funcionarios de seguridad pública para denunciar algún delito, el rol del ciudadano sigue siendo restringido. En la figura 6, el único elemento que podría sugerir un modo y nivel de gobernanza de Kooiman (2005) en materia de seguridad pública sería el de regulación, que se inscribe dentro de la gobernanza de autogobierno, porque hay una normativa que promueve la participación ciudadana en la solución del problema de inseguridad.

Por lo tanto, los ciudadanos no son promotores de soluciones ni colaboran en la hechura de las políticas públicas, solo siguen siendo agentes receptores de respuestas del gobierno a sus necesidades, dentro de los marcos que el gobierno ha establecido para ellos, sin que exista deliberación, codiseño, ni participación activa del ciudadano en el proceso. No existe una administración compartida del bien común en seguridad.

En el Ayuntamiento de Puebla no existen niveles de interdependencia en el diseño de las políticas públicas, además la poca participación ciudadana en el codiseño de la política. Al contrastar los resultados con los parámetros de Kooiman (2005) se muestra que la falta de gobernanza ha impedido la reducción de la violencia. Y aunque el proyecto de la policía de proximidad tenía previsto inhibir con la denuncia ciudadana el delito, los resultados muestran que existe desafección social por las grandes carencias que se han tenido. Sobre todo, porque no se ha logrado reducir la violencia de género y la violencia intrafamiliar, que será el programa que se analizará a continuación.

La violencia intrafamiliar y la violencia de género constituyen una preocupación latente en la agenda global, justamente porque los índices delictivos en estas áreas se incrementan de manera constante, como puede verse en la figura 5, es el segundo rubro de mayor incidencia delictiva. De acuerdo a los datos que presenta la Fiscalía General del

Estado de Puebla, entre 2015 y 2022 se registraron 23,723 delitos de violencia intrafamiliar y violencia de género en todas sus modalidades.

Puede señalarse que de acuerdo a los datos recabados y expresados del programa violencia intrafamiliar y violencia de género no se inserta en alguno de los modos de gobernanza (Kooiman, 2005) por la incapacidad de los actores y organizaciones sociales para regularse y gestionar por ellos mismos, la solución de este grave problema.

El nivel de interdependencia no existe, porque no hay datos que justifiquen la reducción de la delincuencia con la aplicación del programa atención a la violencia intrafamiliar y violencia de género. Por lo tanto, el programa no produce resultados satisfactorios, ni legitimidad, alejándose así de los modos de gobernanza propuestos por Kooiman (2005), por lo que las acciones se insertan en el enfoque tradicional de implementación de políticas, debido a la incapacidad directiva del gobierno para mejorar las condiciones actuales de seguridad, porque hay regulación, pero no hay canales de deliberación y esto se manifiesta en los datos presentados.

Otro programa que se inserta dentro de la directriz comunidad segura es Colono alerta y pareciera que por su nivel de proximidad con la sociedad es el programa que más se acerca a la premisa establecida por Kooiman (2005) de que abrir canales de participación a la sociedad es un requisito para tener resultados más efectivos y respuestas precisas a los problemas públicos. De acuerdo a los datos que presenta en sus informes el Ayuntamiento de Puebla, entre 2008-2016 se incrementó el número de Comités Vecinales, pasando de 179 en el periodo 2008-2011, a la conformación de 1,333 en el periodo de 2011-2014 y finalmente en el periodo de 2014 a 2016 se consolidaron 1,751 comités, estas acciones fueron referidas por el gobierno como un avance hacia la consolidación de una estrategia más efectiva para combatir la delincuencia.

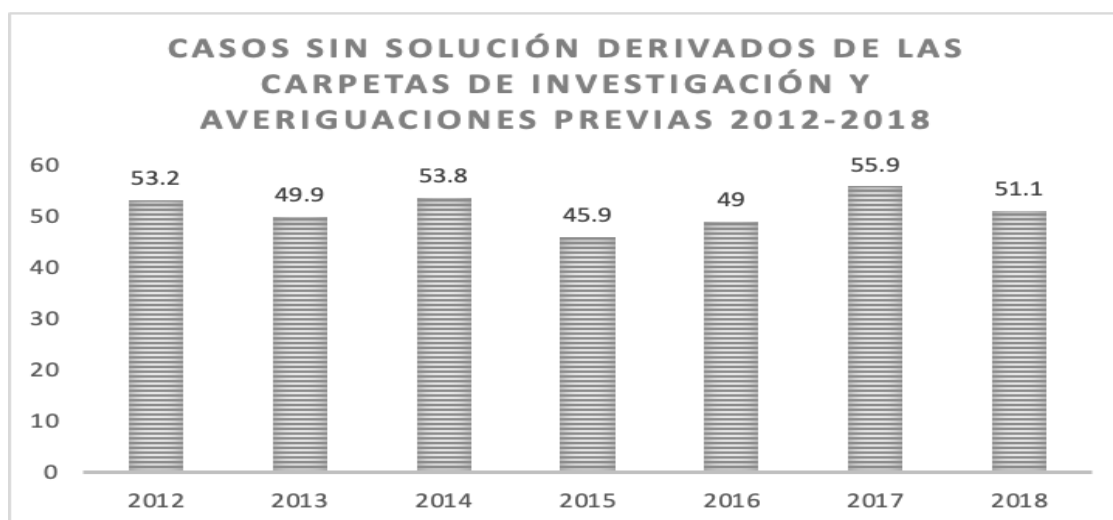
Con estas acciones se pueden ver matices del modo gobernanza-cogobernanza, ya que parecería que hay un alto nivel de interdependencia y alto nivel de participación en el diseño de la política, porque este proyecto buscaba construir canales de participación incorporando procesos deliberativos o lo que Kooiman (2005) denomina mecanismos de regulación. Sin embargo, en la figura 8 se muestra cómo el nivel de interdependencia está en proceso, porque ningún actor posee todos los recursos necesarios para resolver sus problemas y requiere de otros actores para solucionarlos.

No basta solo con crear comités para decir que se está aplicando la gobernanza, ya que al contrastar los datos del INEGI en 2019, el 92.7% de la ciudadanía del Ayuntamiento de Puebla manifestó que se sentía insegura, y aunque solo pareciera un tema subjetivo, lo cierto es que aún con la idea de que los Colonos alerta trabajan en conjunto para reducir los índices de criminalidad, lo cierto es que la construcción de comités no garantizó la solución al problema de seguridad pública, tal como se muestra en las figuras 1 y 2. Por lo tanto la gobernanza planteada por Kooiman (2005) no implica solo tener una figura que proyecte colaboración; sino que existan mecanismos adecuados para que el gobierno y los ciudadanos trabajen en la búsqueda de soluciones conjuntas, acuerdos mutuos y coparticipen en la solución de los problemas públicos.

Los Consejos sectoriales surgieron como instancias de participación, a través de ellos los representantes de los Comités de Colonos Alerta promueven ante la Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal, la atención de las necesidades ciudadanas en colonias focalizadas y con alta incidencia delictiva. Sin embargo, aún con la presencia de estos Consejos sectoriales, la delincuencia no se ha detenido, tal como se ha mostrado en las figuras 1 y 2.

Además de estos datos, la encuesta de percepción de inseguridad INEGI 2018 menciona que en 2017 solo el 11.5% de la población hizo una denuncia y en comparativa con ese año en 2018 solo se estima que el 14.4% de los delitos fueron reportados. Este referente de una escasa cultura de la denuncia explica que en la misma encuesta se muestra la percepción de inseguridad del 77% de los entrevistados, asociada a la desconfianza en las autoridades. Y esta desconfianza también tiene sustento con los resultados de ENVIPE (2012-2018), ya que de las denuncias presentadas casi la mitad se convierten en casos sin solución, tal como se muestra en la figura 6.

Figura 6. Casos sin solución derivados de las carpetas de investigación y averiguaciones previas



Fuente: elaboración propia con datos de la Fiscalía General del Estado de Puebla.

Además, estos datos indican que no hay una respuesta adecuada de las autoridades gubernamentales y también deja ver un panorama desalentador, al tiempo que evidencia que el trabajo colaborativo que se tendrían que estar haciendo entre el gobierno y los Consejos Sectoriales tampoco está funcionando. Entonces surge la pregunta, ¿cómo están funcionando los Consejos Sectoriales?, y la respuesta es que están inmersos en una política incrementalista, en dónde se piensa que con el incremento de figuras o instituciones será suficiente para lograr los cambios. Y aunque la gobernanza de Kooiman (2005) propone favorecer la incorporación de actores no estatales en los procesos de gobierno para lograr el desarrollo de las políticas, estos actores, más que figurar, deben generar resultados visibles de la implementación de esos procesos y validar que se están desarrollando las acciones.

En consecuencia, para que se genere una verdadera gobernanza en alguno de los modos propuestos por Kooiman (2005) es necesario construir una interdependencia recíproca con obligaciones y derechos, pero esto solo se puede generar desde abajo (comunidad) como centro del proceso para el éxito de la coproducción de beneficios sociales. Por ello las distintas formas de interacción (intervención, interdependencia, interferencia) entre el Estado, la sociedad y el mercado, se expresan en nuevos modos de gobernanza: jerárquica, cogobernanza, autogobernanza (Kooiman 2005).

Es importante crear una colaboración efectiva y orientada a resultados en la gobernanza. Esto implica capacitar, profesionalizar y evaluar el desempeño, así como

proporcionar incentivos al personal operativo. La gobernanza debe ser una estructura de apoyo entre sociedad y gobierno, basada en la negociación, mediación, conciliación y deliberación. Se requiere que los actores asuman diferentes roles, habilidades y conocimientos para garantizar la tranquilidad, la equidad y el Estado de derecho en materia de seguridad pública gubernamental. En este sentido, se busca explorar si la directriz de una comunidad segura se ajusta a los modos de gobernanza propuestos por Kooiman (2005).

La perspectiva de Kooiman (2005) permite concebir el sistema de seguridad pública dentro de una gobernanza jerárquica. Sin embargo, este enfoque presenta dificultades para adaptarse a situaciones de cambio rápido y dinámico. A pesar de ello, la gobernanza jerárquica puede generar objetivos y cumplirlos con éxito en entornos complejos mediante intervenciones jerárquicas y acciones políticas gubernamentales. A nivel micro, la interacción y colaboración entre individuos dentro de una organización promueven una mejor gestión y decisiones más efectivas. Es necesario establecer vínculos interorganizacionales para generar gobernanza jerárquica a nivel medio. Es en este contexto donde se insertan la capacitación, profesionalización, evaluación del desempeño policial y los estímulos al personal operativo, ya que las mejoras internas son aplicadas antes de atender las necesidades de la sociedad de manera oportuna.

Es pertinente señalar que la profesionalización de los servidores públicos en cualquier orden de gobierno y nivel de la gestión pública permite mejorar y eficientizar los servicios que prestan los gobiernos, generando legitimidad en los procesos. Pero también es parte de este proceso de gobernanza jerárquica que menciona Kooiman (2005) al proyectar un programa de capacitación, profesionalización, evaluación del desempeño policial, y el impacto de los estímulos al personal operativo, ya que surgieron con el objetivo de: “capacitar y profesionalizar al personal policial con el propósito de que cumplan mejor la tarea de protección, orientación e implementación de sanciones y consolidar las instituciones del Municipio, para mejorar el servicio de seguridad pública hacia un estado de paz y tranquilidad que merecen las familias poblanas” (Informe de gobierno, 2013: 15).

Por tal motivo, se han incrementado los esquemas de profesionalización, con el propósito de contar con policías responsables, honestos y eficientes en el ejercicio de sus labores, lo cual forma parte de una cultura de legalidad, destacando, que en el año 2014, se capacitó a 1,242 elementos de policía en diferentes temas, de acuerdo a su rango jerárquico y funciones, sumando 21 procesos de formación continua, lo que equivale a 3,049 cursos/hombre, los cuales fueron realizados en las Academias de Seguridad Pública del Municipio de Puebla y de Formación y Desarrollo Policial “General Ignacio Zaragoza” (Informe de gobierno, 2017).

Los cursos son únicamente una pequeña parte de tres mil 607 procesos de capacitación y 600 “Evaluaciones del Desempeño”, las cuales corresponden a conceptos establecidos por el Sistema Nacional de Seguridad Pública para la permanencia de los elementos en la institución. De este modo se sustenta el argumento de que los procesos de profesionalización y capacitación de la policía fomentan en el cuerpo de seguridad pública municipal la vocación de servicio y el sentido de pertenencia, por ello se plantearon como parte de un conjunto de acciones profesionalizantes permanentes en el que por lo menos en el año 2016 se invirtieron nueve millones 423 mil pesos para 22 procesos de formación entre la Academia de Seguridad Pública del Ayuntamiento de Puebla y la Academia de Formación y Desarrollo Policial Puebla, sin embargo, cabe señalar que el fracaso de esta iniciativa se aprecia en los resultados en materia de seguridad pública, por ejemplo:

- a) La “Iniciativa Mérida”, que fue a nivel federal y que terminó por fracasar, al ser un acuerdo bilateral entre México y Estados Unidos, en el que no se terminó con la corrupción, al contrario, se convirtió en una puerta para la ilegalidad y la violencia, por ello resultó un rotundo fracaso (Informe de gobierno del Ayuntamiento de Puebla, 2012).
- b) También se les brindó el curso “Violencia de género: sistema penal y asistencia a las víctimas I, II y III”, cuya misión era mejorar el nivel de atención de víctimas y lo único que se logró fue una rotación excesiva en los cuerpos policiacos, porque no se terminaba de consolidar una atención adecuada.
- c) Otros cursos que resultaron completamente un fracaso fueron “La violencia familiar: protocolos policiales de intervención” y “Recursos de protección y asistencia a las víctimas de la violencia doméstica”, pues nunca lograron cambiar los protocolos y finalmente los datos muestran como la violencia familiar sigue siendo un tema de gran importancia en la agenda del Ayuntamiento.

Por lo tanto, para garantizar que exista gobernanza en el funcionamiento del sistema de seguridad pública se requiere hacer una identificación de agentes públicos y sociales que participen dentro del sistema de seguridad pública del Ayuntamiento, en dónde no se queden condensadas las acciones a nivel del órgano policial. Y en esta parte conviene hablar también de otro elemento crucial, que tiene que ver con la generación y promoción de estímulos al personal, con la intención de lograr una mejor interacción hacia la comunidad.

En el Ayuntamiento de Puebla durante el ejercicio fiscal 2015 se entregaron 582 estímulos económicos a la policía por actos destacados en su servicio, lo que ascendió a 5 mil pesos a cada uno, en total fue una inversión de 2 millones 910 mil pesos (Informe de gobierno Municipal de Puebla, 2015).

Así mismo, a través del Programa “Mejora de las condiciones laborales”, contenido en las reglas de operación para el otorgamiento de subsidios a los municipios (SUBSEMUN), se entregaron tarjetas “Si Vale” para apoyo educativo, con un importe de 16 mil 187 pesos (importe bruto por cada tarjeta) a los elementos en activo y de acuerdo a los requisitos que establece el mismo lineamiento, invirtiendo 22 millones 168 mil pesos para este concepto.

Por lo tanto, el programa de estímulos al personal operativo se aleja de la propuesta de Gobernanza de Kooiman (2005), los datos arriba mostrados señalan que el proceso de diseño de políticas públicas se genera de manera unidireccional, siguiendo patrones del gobierno tradicional y burocrático, además las acciones están reguladas por una reglamentación interna que limita el proceso de intervención en la políticas de los distintos actores, pero que no es factor indispensable para la producción de resultados. Además, la deliberación es nula, lo que dificulta el proceso acercarse a algunos de los modos de gobernanza propuestos por Kooiman (2005).

El gobierno del Ayuntamiento de Puebla considera que la confianza y el estado de derecho se pueden garantizar con la gobernanza ciudadana y esto queda expreso en los informes de gobierno desde 2011 hasta 2018. El argumento central es generar acciones que produzcan confianza. Sin embargo, en el proceso de investigación derivada de informes de gobierno no hay evidencia de objetivos ni mecanismos de seguimiento para alcanzar la confianza, solo se menciona a la transparencia como eje de para generar confianza, pero la Secretaría con mayor opacidad en transparencia del gobierno municipal es la de Seguridad Pública. Por tanto, es necesario señalar que la gobernanza implica

innovar en las formas de gestión, dirección o guía, lo que implica que no solo los límites entre el Estado y la sociedad se transforman; sino que los propios límites también se modifican y se convierten en modos permeables, como lo señala Kooiman (2005).

El trabajo en la comunidad es el proceso primario de la gobernanza y las políticas de prevención social y de participación, por ello durante 2011 – 2018 se instauraron diferentes mecanismos de participación ciudadana, entre ellos se instaló una comisión municipal de prevención social del delito, 2 mil comités de prevención ciudadana en las colonias del municipio y juntas auxiliares, así como la organización de actividades de convivencia comunitaria, entre estas acciones comunitarias surgieron la Red de mujeres en barrios y colonias, Jóvenes en Riesgo que participan en pandillas para convertir a sus organizaciones o grupos identitarios en actores de paz y la prevención de las violencias en planteles escolares (Informes de gobierno 2011-2018).

Para Kooiman (2005), las interacciones están en sí mismas basadas en el reconocimiento de las interdependencias; ningún actor por sí solo, público o privado, tiene el conocimiento y la información necesarios para solventar problemas, solo es posible con mayor información compartida para la toma de decisiones sociales, porque ningún actor tiene una perspectiva suficiente para utilizar eficientemente los instrumentos necesarios; ningún actor tiene un potencial de acción suficiente para dominar de forma unilateral. Estos aspectos conciernen, básicamente, a la relación entre gobernanza y gobierno.

Para Kooiman (2000) las interacciones políticas o sociopolíticas de los participantes se relacionan; la autonomía de estas entidades es una característica importante; los modos jerárquicos de gobernanza son las interacciones de gobierno más formalizadas. Y por ello el postulado de Kooiman (2005) sostiene que los derechos y las obligaciones se organizan de acuerdo a unas responsabilidades y unas tareas supra ordenadas y subordinadas. Dicho de otra manera, para Kooiman (2005) las sanciones sujetas a las intervenciones tienen un carácter altamente formalizado y están sujetas a garantías políticas y jurídicas.

Desde el enfoque de la gobernanza el acercamiento directo con el ciudadano es definitivo porque se deben alcanzar los objetivos. Como Koiman (2005) lo señala, hoy en día ningún grupo social o del gobierno tienen todos los elementos para la solución de los asuntos públicos. Por ello, el acercamiento tiene como finalidad detectar datos delictivos en las colonias e implementar las estrategias necesarias para frenar la delincuencia. Sin embargo, el acercamiento al ciudadano debe ser para escucharlo y considerar su voz y voto, de lo contrario se torna difícil poder hablar de cogobernanza, o de alguno de los modos de gobernanza que plantea Kooiman (2005), ya que los procesos de inclusión deben ser más que regulatorios o normativos.

Y es que todas las acciones arriba descritas podrían considerarse inclusivas y hasta cierto punto dar vestigios de una cogobernanza, sin embargo, los niveles de interdependencia aún son direccionales de arriba hacia abajo y aunque el gobierno tiene estrategias que promueven la interacción, estas se quedan lejos del marco de la deliberación. En la práctica los procesos siguen funcionando con la forma tradicional de gobierno, vertical y jerárquica. En la encuesta del consejo ciudadano (2020) se puede apreciar la poca interdependencia por que los ciudadanos sienten desconfianza, principalmente hacia la policía preventiva municipal (50.6%), seguido de la policía Estatal (40.5%). En relación al desempeño o efectividad de las policías, se señala que el 53.8% de la población manifiesta que la policía preventiva municipal es poco o nada efectiva, seguida de la policía Estatal con un 41.9%.

La encuesta del Consejo Ciudadano de Seguridad de Puebla (2021) señala que la ciudadanía modificó sus hábitos por temor a la delincuencia. Así, por ejemplo, 78.6% dijo que no permitiría que menores salgan de su vivienda, 76.4% señaló que no caminaría de noche en alrededores de su vivienda y 47.9% dijo no visitar parientes o amigos.

Entonces, si no se conoce adecuadamente el problema y el entorno en el que se incursionará, parecería que, tal como dice Kooiman (2005) la solución de problemas sociopolíticos se convierte en un desafío público, en el que urge la intervención de agentes también privados. De tal suerte que los desafíos sociopolíticos suscitan responsabilidades compartidas y co-acuerdos, pues sin esta premisa no se alcanza la implementación de un modelo de gobernanza.

Sin embargo, pese a las áreas de oportunidad que pueda tener este programa, se puede circunscribir al modo cogobernanza propuesto por Kooiman (2005), que puede apreciarse interdependencia, entendida como esta comunicación que fluye entre la sociedad y el gobierno, a través del trabajo colaborativo que realizó el ayuntamiento con las entidades educativas arriba señaladas. También se ve que hay en este mismo plano codiseño de política pública, y esto es un avance en materia de deliberación, en tanto que no es únicamente el gobierno el que define los temas y directrices a seguir, hay entidades no gubernamentales inmersas en ello. Y de regulación se puede decir que cumple con la premisa de regular los procedimientos propios de la cultura de la legalidad.

Sin embargo, se muestran en amarillo los niveles de interdependencia, codiseño de políticas y deliberación, porque finalmente falta ampliar el espectro de involucramiento del ciudadano, y lo más importante, que el codiseño de la política de seguridad se refleje verdaderamente en mejorar las condiciones de vida de la ciudadanía, reduciendo drásticamente los índices delictivos.

En el caso mexicano, los índices delictivos no solo han ido al alza; sino que muestran claramente el descontento social y la falta de credibilidad en las estructuras gubernamentales garantes de la seguridad Pública, como ejemplo se tiene la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción (INEGI-ENVIPE 2020 -2021), destacando de esto que durante el período de 2011-2014 la inseguridad fue el principal problema señalado por la ciudadanía de Puebla, ocupando cifras de 64% en 2011. Y aunque en 2012 la percepción de inseguridad ciudadana decreció con respecto a 2011 (57%), no dejó de ser la principal preocupación del ciudadano poblano. De modo que el período de 2013 – 2014 se volvió a incrementar a 63.3% la cifra de ciudadanos que priorizaron el tema de la inseguridad como el problema que más requería atención. Y si se hace una proyección de los actos delictivos más recurrentes en los 217 municipios de Puebla, los índices más elevados están en los delitos de robo a transeúnte, robo de autopartes, robo a casa habitación, robo de vehículo automotor, robo a negocio, robo a transportista, robo a transporte público colectivo y privado, robo a transporte individual y otros robos.

EL IMPACTO DE LA TIPOLOGÍA, EN EL DISEÑO, IMPLEMENTACIÓN Y EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD

El desarrollo de tipologías de políticas comenzó en 1964, cuando Lowi (1964) estableció los tipos de políticas clásicas dividiendo las políticas públicas en tres categorías: distributivas, redistributivas y reguladoras (más tarde añadiría el tipo de política constituyente). Lowi (1972) argumenta que conocer el tipo de política permite predecir el tipo de conflicto que van a suceder a lo largo del proceso de elaboración e implementación (*policy determines politics; las políticas públicas determinan la*

política). Por tanto, se trata de una herramienta que va más allá de la descripción para adentrarse en los procesos de las dificultades, proporcionando información útil a los decisores públicos para la resolución de problemas.

Por su parte, Wilson (1995) plantea una tipología en función de la difusión o concentración de sus costes y beneficios, y fortalece desde su aporte a Lowi (1972) respondiendo a las críticas recibidas en torno a la dificultad para asignar ciertas políticas a alguna de sus categorías, ya que en la visión de Lowi (1972) la mayor parte de políticas tenían atributos o componentes redistributivos y regulativos, sin ampliar el espectro. Sin embargo Wilson (1995) señaló que los costos o beneficios eran los que diferenciaban este tipo de políticas y las orientaban hacia alguno de los tipos con más claridad. Wilson (1995) organiza las políticas y los procesos políticos que se derivan de ellas observando en qué medida los costes y los beneficios de una política se concentran en un solo interés particular o se extienden a la mayor parte de los individuos o intereses colectivos.

Tabla 1. Tipología de las políticas públicas

Beneficios			
Costos		Concentrados	Difusos
	Concentrados	Políticas redistributivas	Políticas distributivas
	Difusos	Políticas regulativas	Políticas institucionales o constitucionales.

Fuente: elaboración propia con datos de Lowi (1996) y Wilson (1980).

En este esquema se muestra que para Lowi (1996) existen cuatro categorías fundamentales en las políticas públicas, Distributivas, Regulativas, Redistributivas y Mayoritarias (también conocidas como institucionales o constitucionales) y éstas se encuentran fuertemente asociadas a lo que Wilson (1980) denomina beneficios y costos, los cuales pueden ser concentrados o difusos, como se muestra en la tabla 1.

Hablar de beneficios concentrados significa que solo son así para un grupo de personas, pero si son difusos, entonces los beneficios son para un mayor número de la población e incluso para la totalidad de ella; por su parte, los costos pueden ser asumidos por un grupo específico (concentrados) o bien, por todos (difusos). Partiendo de lo anterior, las tipologías de Lowi (1996) y Wilson (1980) se emparentarán con las directrices del gobierno municipal, los programas, proyectos emprendidos y los temas transversales de las Políticas de Transparencia y Seguridad Pública en el Ayuntamiento de Puebla, a fin de identificar qué tan fuerte es la asociación entre la teoría y el componente práctico.

En general, la situación de inseguridad que se vive en el municipio de Puebla, México denota un gran reto. Un desafío que concierne a la gobernanza, pues hoy en día los más diversos problemas de seguridad pública conllevan uno u otro nivel de gobernanza, como indica Francisco Villacampa (2017: 321): “Los Estados deben ser conscientes que los retos que implican” los diferentes factores de la seguridad “no se pueden afrontar en solitario”. Más si cabe, en México donde de los 2,457 ayuntamientos existentes, alrededor

de 650 carecen de fuerza municipal propia. Es decir, el 4% de la población vive en un ayuntamiento en donde escasean los policías, a esto debe agregarse la falta de profesionalización de estos cuerpos de seguridad, pues prácticamente se ha relegado. Por ello, urgen acciones contundentes para resolver este grave problema. Y el enfoque de este análisis será en el ayuntamiento de Puebla.

Lo primero será entender cómo se están diseñando, implementando, monitoreando y evaluando las políticas de seguridad municipal en la Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal del Ayuntamiento de Puebla. Para tener un panorama más claro de los retos que se enfrentan. El análisis del apartado se desarrollará desde los postulados de Lowi (1996) y Wilson (1980), exponiendo no solo el contenido de la política; sino que se proyectará sobre la clasificación de estos dos autores; es decir diferenciando qué tipo de políticas pudieran estar presentes: distributivas, redistributivas, reglamentarias o constitutivas, mayoritarias o constitucionales.

Desde la tipología de políticas públicas de Lowi (1996) y Wilson (1980) se puede apreciar un mayor énfasis en la etapa de planeación de la política pública, más que en la implementación, y no quiere decir que no importe la implementación; sino que básicamente el principal objetivo será normar, regular y establecer un modelo que dirija la actuación pública, buscando que los costos y los beneficios catapulten a los actores en la arena política.

En este apartado el análisis se realizará desde la directriz “Comunidad Segura”, que comprende el programa Jornadas de proximidad, que consiste en acciones encaminadas a lograr una cercanía entre la sociedad y los cuerpos policiacos, con el objetivo de inhibir la actividad delictiva, a través de un proceso de comunicación oportuna entre los ciudadanos y los policías.

Por lo tanto, el análisis de este programa visto desde la tipología Lowi (1996) y Wilson (1980), permitirá advertir cómo funciona el gobierno cuando, por un lado, tiene que atender las demandas sociales. Pero por otro tiene compromisos políticos que le pueden ayudar a prevalecer en la arena política.

En suma, el modelo de Lowi (1996) presenta una clasificación o categorías para el análisis de políticas públicas que pueden emplearse para generar un aprendizaje eficaz sobre los procesos que los municipios implementan para establecer Políticas Públicas. Por ello es más interesante su planteamiento teórico, así que demos paso al análisis del programa Jornadas de proximidad.

Para Lowi (1996) las políticas son un proceso clasificado basado en la preservación del interés público que obliga a precisar el tipo de política que se requiere. Para responder a determinados asuntos públicos, por lo que en este marco podría decirse que el Ayuntamiento de Puebla impulsó la política de seguridad pública con miras a resolver los grandes problemas de inseguridad que le aquejan. Una estrategia interesante fue la creación en 2014 de las “Jornadas de proximidad” formuladas para proteger y servir a la comunidad (Informe de gobierno, 2015).

Dicho de otra manera, la intención era generar una interacción más próxima entre la sociedad y la policía, de forma tal que al establecer un diálogo cercano se redujera la delincuencia. Sin embargo, las cifras de inseguridad en el municipio dan cuenta de que no funcionó como se tenía previsto, las cifras delictivas lejos de disminuir fueron en aumento constante. Entonces, surge la pregunta ¿cuál es la causa por la que esta acción del gobierno fracasó? ¿Por qué las jornadas de proximidad no se concretaron en las 17 juntas auxiliares?

De lo anterior se podría desprender que una de las causas por las que falla la política de seguridad pública es la apatía ciudadana, pero contextualizando la situación en la tipología de Lowi (1996) y Wilson (1980) puede apreciarse que se trata de una política redistributiva con beneficios concentrados y costos concentrados. Cuando se habla de concentrados es porque los beneficios de las jornadas de proximidad se enfocaron únicamente en las juntas auxiliares donde se implementó el programa. Por otro lado, cuando se habla de los costos de las jornadas de proximidad policial, se tiene que son concentrados porque fueron pagados con los impuestos de una parte de los ciudadanos de Puebla, independientemente de ser o no beneficiarios de estas jornadas de proximidad. Por lo tanto, estamos ante una política redistributiva.

Debe mencionarse que las políticas públicas son parte de los servicios que los gobiernos ofrecen a los ciudadanos. Entonces, hablando de la prestación de servicios públicos, remitiremos al INEGI y la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU, 2018). Como se muestra, el 85.7% de la población considera que los baches en calles y avenidas son el principal problema; 65.4% dijo que la delincuencia era el principal problema del Ayuntamiento de Puebla, en ello incorporaron robos, extorsiones, secuestros, fraudes, entre otros. El 65.4% dijo que el principal problema es el alumbrado público; 46.7% sostuvo que coladeras tapadas por acumulación de desechos es el principal problema para atender; 44.7% afirmó que el servicio de transporte público es deficiente; 37.4% mencionó fallas o fugas en el suministro de agua potable y sumado a lo anterior el 84.5 % de las personas encuestadas manifestaron que perciben poco o nada efectivo al gobierno para resolver problemáticas. Esta falta de efectividad gubernamental en la visión ciudadana también obedece a una visión de costos y beneficios concentrados (Lowi, 1996; Wilson, 1980). Es decir, solo se beneficia a grupos específicos de ciudadanos. Sin lograr permear a toda la población del ayuntamiento poblano.

La falta de profesionalización de las fuerzas de seguridad pública puede ser otra razón por la que el Ayuntamiento de Puebla se encuentra encabezando los cinco municipios con más delitos patrimoniales en el Estado de Puebla con 6,715 carpetas de investigación (CDI); seguido de San Martín Texmelucan con 1,585 (CDI), Tehuacán con 1,259 (CDI); en cuarto lugar, se encuentra San Andrés Cholula con 894 CDI y en quinto lugar Tecamachalco con 836 CDI. Si se hace un análisis más profundo, puede apreciarse que estos municipios concentran el 47% del total de los robos, y como característica central poseen una elevada su densidad poblacional, además de que cuentan con alguna actividad comercial relevante (INEGI-ENSU, 2018).

Cuando se habla de falta de profesionalización, no quiere decir que están en total abandono las fuerzas de seguridad pública, ya que de alguna forma los informes del gobierno municipal dan cuenta de la implementación de cursos para los aspirantes a la Academia de Seguridad Pública del ayuntamiento de Puebla, ya que cuentan con instructores certificados para que adquirieran los conocimientos básicos sobre la formación policial durante 3 meses. Este programa está integrado por 25 asignaturas que suman 775 horas de capacitación, las cuales se encuentran divididas en cuatro ejes de formación: Función Policial, Técnico Policial, Técnicas Básicas y de Proximidad Social.

Otro dato que muestra el gobierno del ayuntamiento poblano y que es cuestionable es la aplicación de 718 exámenes de Control de Confianza, aplicados a 268 elementos de permanencia y a 450 aspirantes a ingresar como personal operativo y administrativo, con una inversión de tres millones 40 mil 945 pesos (Tercer informe de gobierno, 2017).

Partiendo de que la implementación del modelo de Policía de Proximidad surgió como una estrategia promotora de coparticipación entre los elementos policiacos a cargo de

brindar la Seguridad Pública y la sociedad civil, debe señalarse que no consolidó su objetivo, porque no logró inhibir realmente delito y es más preocupante, porque llegó un momento en el que el ayuntamiento de Puebla ocupó estas jornadas para llevar otro tipo de atención a la sociedad y ganar así beneficios políticos, que es prácticamente lo que avizoran en su postulados Lowi (1996) y Wilson (1980), cuando señalan que en la arena de poder, es en donde se gestionan los conflictos. Cabe señalar que cada tipo de política genera una propia arena de poder, con estructura, características, elites, procesos políticos, y sus relaciones o su forma de mediación de intereses entre los involucrados. En este caso las jornadas de proximidad se pueden convertir en programas clientelares o de beneficio exclusivo para estos grupos sociales.

Por otro lado, las jornadas de proximidad muestran una política con beneficios y costos concentrados (Wilson, 1980), porque desde esta perspectiva fueron grupos específicos los que “pagaron” los costos de proteger al resto de la sociedad, y de este modo los impactos se programaron a largo plazo. Además, retomando a Lowi (1996) este tipo de acciones fundamentadas en las expectativas político-sociales de los participantes que son beneficiados con los productos gubernamentales o políticos, son parte de las ventajas que genera la acción gubernamental, porque cuando el gobierno municipal incrementa sus rendimientos, aumenta su capacidad de influencia en las regulaciones, pero también impacta en las asignaciones de recursos que toda política implica, por tanto, se convierte en el incentivo u objetivo determinante de la contienda política, lo que permite comprender porque los gobiernos panistas se consolidaron desde 2011 hasta 2017, en el Ayuntamiento de Puebla.

El programa Colono Alerta es un modelo de red de seguridad ciudadana basado en la solidaridad y participación vecinal, que busca crear sinergia entre la policía y la comunidad para fortalecer la conciencia en la cultura de la prevención del delito y promover la corresponsabilidad ciudadana a través de su colaboración.

La misión del programa colono alerta es fomentar la cultura de la legalidad, denuncia y autoprotección, a través de tres acciones, formación de comités vecinales, pláticas de prevención y simulacros.

Para el gobierno del ayuntamiento de Puebla este programa ha sido un éxito en tanto que menciona que hay un impulso creciente para desarrollar nuevos comités de vecinos comprometidos para colaborar en los asuntos públicos. De acuerdo con datos de los informes de gobierno en 2016 se llevaron a 3 mil 184 reuniones vecinales para la formación de comités, y el logro para el ayuntamiento es el interés del ciudadano por participar de estos comités.

Se puede señalar que en este programa se involucran acciones que explícitamente pretenden negociar entre grupos de poder, lo que Lowi (1996) denominaría una arena turbulenta de conflicto, que obliga a formar coaliciones o transacciones en la que se otorgan concesiones recíprocas. Por esta razón el programa Colono alerta, no favorece de igual manera a las personas involucradas, debido a que hay efectos y beneficios en función de una ley general que regula el proceso de implementación de la política que determina el campo de acción.

De acuerdo con la encuesta de percepción de inseguridad INEGI 2018, el 93.8% de los ciudadanos manifestó que la inseguridad era un problema que de alguna forma estaba presente en su cotidianidad y 45.2% de las personas están convencidas de que los problemas de inseguridad continuarán. Como puede apreciarse, los ciudadanos no sienten una respuesta adecuada por parte del gobierno del ayuntamiento, entonces surge la

pregunta, ¿qué están haciendo los Consejos Sectoriales para que la delincuencia disminuya y sea percibido por el ciudadano?

Por lo tanto, el proyecto Consejos Sectoriales es un claro ejemplo de lo que Wilson (1980) señala como arenas de política regulativa, en donde los colonos beneficiados en el municipio se convierten en los jugadores de la arena o también en los ganadores y los colonos excluidos o no focalizados, se convierten en los perdedores. Por lo tanto, los objetivos de la política son inestables y los actores deben ponerlos en práctica sin estar del todo convencidos; por eso la política tiende a ser pasiva.

Lamentablemente, el Ayuntamiento no cumple con su función de impulsar la generación, diseño, seguimiento y evaluación de acciones de prevención del delito mediante la participación ciudadana, a través de la coordinación y articulación con el gobierno y la sociedad para fomentar una cultura de la prevención del delito. Para Lowi (1996), el liderazgo se fundamenta en la capacidad de sumar fuerzas que compartan y defiendan los mismos intereses, que buscan regular la conducta a través de consejos participativos. No obstante, se observa en este caso la preeminencia de grupos de interés favorecidos, ya que los beneficios y costos están concentrados en grupos específicos, lo que representa una consecuencia política significativa para el país.

En el año 2012, la Dirección de Prevención de Delito y Atención a Víctimas desarrolló el programa Red de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, conformado por un mil once mujeres que dirigen, articulan, construyen y operan la cultura de paz, la cohesión comunitaria, la seguridad ciudadana y la participación activa que se materializó con la formulación del Plan de Acción de la Red de Mujeres por la Paz, con la finalidad de anticipar y modificar las dinámicas sociales, urbanas y culturales que generen contextos de violencia y procesos de desintegración social para aminorar los riesgos de incidencia delictiva.

De esta manera se estructuró la estrategia de prevención a la violencia contra las mujeres; por lo que en el análisis politológico permite advertir la presencia de una política regulativa en la que los costos y los beneficios de la regulación son dispersos (Lowi, 1992; Wilson, 1980). Esto permite ver que la mayoría percibe el beneficio para la sociedad y, por tanto, asumen los costos.

Cabe señalar que este programa tiene una estructura política del tipo institucional, porque termina incidiendo en la vida de las personas, ya que el derecho a la mujer es fundamental a nivel regional, estatal, nacional y global. Esto tiene fundamento en la tipología de Lowi (1996), cuando habla de la articulación de redes, lo cual le dota a la política de un espectro en el que los costos son difusos porque al permear a la sociedad, de alguna forma todos asumen los costos de esta política y los beneficios son dispersos porque finalmente también termina impactando en la vida de todas las personas. Sin embargo, esto también puede generar conflictos, por eso sigue siendo regulada desde el orden de gobierno y esto le dota de un carácter regulativo. Lamentablemente, no hay datos suficientes que puedan mostrar que este tipo de políticas han funcionado y reducido la violencia, lo que impide hacer un análisis objetivo con el modelo de Lowi (1996) y Wilson (1980) imposibilitando un estudio que determine la clasificación, vinculación, costos y gestión de la política pública. Dentro de la directriz de capacitación y profesionalización se encuentra la evaluación del desempeño policial, a continuación, se analizará.

La secretaría de seguridad considera la valoración y medición de los miembros del servicio en cuanto a su actuación, conocimientos, conductas y actitudes respecto de sus

funciones asignadas; evalúa la productividad, los resultados y su trayectoria, así como el grado de eficacia y eficiencia con que realiza su servicio.

En ese contexto, en 2011 se realizó la evaluación de control de confianza de 865 oficiales, correspondientes a mandos medios y superiores, con el objetivo de garantizar a la sociedad que la Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito del Ayuntamiento estaba transitando hacia un proceso profesionalizador, pero también hacia un proceso de transparencia en su actuar y atención a los problemas públicos. Cabe señalar que también en 2014 1,069 elementos fueron sometidos a controles de confianza, con un costo de: 4 millones 230 mil 33 pesos. Adicionalmente, durante el año 2014 se realizaron 8 mil 261 pruebas antidopaje al personal de la secretaria, para garantizar que los elementos no estuvieran haciendo uso de sustancias psicoactivas (Informe de gobierno 2011 y 2014).

La correlación entre capacitación y reducción de la inseguridad es compleja, ya que las capacitaciones son parte de una política regulativa con beneficios individuales y difusos para la población. Es necesario que estas capacitaciones contribuyan al fortalecimiento de las condiciones de vida ciudadana y al bienestar social. Además, la mala distribución de servicios también contribuye a la inseguridad. A continuación, se abordará la importancia de estimular al personal operativo y los temas de derechos humanos.

La Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal creó estímulos para reconocer y promover la actuación meritoria de los miembros del servicio. Durante 2014 entregó 394 estímulos económicos con un monto de 5 mil pesos a 378 elementos, lo que significó una erogación de un millón, 970 mil pesos. Además, se invirtieron 21 millones 751 mil 844 pesos en el otorgamiento de becas y computadoras para la mejora de condiciones laborales del personal de Seguridad Pública (Informe de gobierno 2014). Esto desde el análisis de Lowi (1996) implica que en la arena burocrática se asumen los costos y beneficios de las políticas, sin tomar en cuenta los beneficios a largo plazo; es decir son estímulos que únicamente premian una temporalidad, pero no repercute en la mejora de vida de los oficiales a largo plazo.

Por ello, se hace necesario generar una cultura de meritocracia para erradicar procesos subjetivos en la aplicación de la política, que pocas veces está en función de las necesidades laborales, de acuerdo con Lowi (1996) este tipo de políticas se mueven en arenas de poder complejas, dado que su estructura es menos estable y las coaliciones que surgen tienen intereses compartidos y cambiantes lo que impide establecer procesos de transparencia.

En tal sentido se analiza que la complejidad de las estructuras burocráticas y los procesos de permanencia de los altos directivos del sistema policial están en función de los intereses de la arena de poder, impidiendo la permanencia y el mantenimiento de los estímulos. Al respecto Lowi (1996) señala el efecto de las políticas sobre la política; en palabras del autor, "*policies determine politics*" (1972: 299). Desde esta perspectiva, las políticas públicas son, en sí mismas, instrumentos para el ejercicio efectivo del poder, con independencia de la direccionalidad o la intencionalidad con la que dicho poder se ejerce y todo esto queda reflejado en una política de corte regulativo, que no está respondiendo a las demandas del ciudadano.

Una directriz más de análisis de la política de seguridad pública a través de la tipología de Lowi (1996) y Wilson (1980) es la de gobernanza para el bienestar de la población, a continuación, se abundará sobre ello.

En 2016 se registraron 149 expedientes de elementos policiacos, de los cuáles 34 fueron remitidos por la Unidad de Asuntos Internos, 114 remitidos por la Dirección Administrativa y uno más remitido por el Juzgado de Distrito. Dato poco representativo, si se toma en cuenta que estas cifras a penas constituyen el 1% de la población policiaca que estaba obrando fuera de la legalidad y la percepción de la ciudadanía, es que la policía no es confiable y no puede garantizar su seguridad. De acuerdo con datos de la encuesta del consejo ciudadano (2020) se puede apreciar que los ciudadanos sienten desconfianza, principalmente hacia la policía preventiva municipal (50.6%), seguido de la policía Estatal (40.5%). En relación al desempeño o efectividad de las policías, se señala que el 53.8% de la población manifiesta que la policía preventiva municipal es poco o nada efectiva, seguida de la policía Estatal con un 41.9%.

El proyecto de derechos humanos forma parte de una política constitucional, que tiene beneficios difusos y costos difusos, en tanto que tener un organismo garante de los derechos humanos tiene mayor permeabilidad y por lo tanto llega a más personas y los costos también los asumen de manera más extensiva. Por otro lado, es una política constitucional coercitiva con un nivel de coerción débil, porque no logra inhibir las conductas antiéticas de los cuerpos policiacos.

Por tanto, es preocupante no solo por un tema de legalidad, sino de derechos humanos que puedan tomarse acciones para mejorar el desempeño policial y que esto impacte en la percepción ciudadana. Cabe señalar que hay otro órgano encargado de recibir solicitudes relacionadas con presuntos actos u omisiones cometidos por personal adscrito a la Secretaría de Seguridad Pública, es la Comisión Estatal de Derechos Humanos, del Estado de Puebla.

Este organismo en 2016 recibió un total de 62 solicitudes de información provenientes de quejas relacionadas con personal de Seguridad Pública y Tránsito Municipal, cabe destacar que de todas estas solo se originó una recomendación la cual ha sido satisfecha al 100%, mientras que 57 de las quejas se encuentran en trámite y cuatro han sido archivadas (Santizo, 2015).

Por lo tanto dentro de la concepción de Lowi (1996) y Wilson (1980) se puede decir que independientemente de las regulaciones u organismos garantes, lo que enfrenta el sistema policial, es una política constitucional y que bien podría tener un impacto de mayor alcance, pero finalmente nadie da seguimiento a los resultados de estas actualizaciones a las que son sometidos los cuerpos policiacos para mejorar su acción.

En ese marco, en 2012 surgen el Observatorio de seguridad y gobernanza y el Observatorio Ciudadano en Procuración de Justicia Municipal con el objetivo de transparentar las acciones de la Policía del Ayuntamiento, como instrumento para proponer, reforzar y evaluar las políticas públicas preventivas en materia de seguridad, mediante el análisis de sistemas de información confiable y oportuna de la Participación ciudadana y de la coordinación interinstitucional (Informe de gobierno, 2012).

Llama la atención que justo en el mismo año que se impartieron estos cursos, el informe de gobierno, reportó un total de unas mil 279 quejas al cierre de la gestión. Sin embargo no se muestran evidencias o estadísticas de la disminución de la violencia o los índices de criminalidad, de hecho en 2013 el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) estableció como uno de los objetivos de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) medir la corrupción y Puebla se ubicó en el lugar 27 de las 32 entidades federativas, partiendo de esto, si la relación política está determinada por el tipo de política en juego (Lowi, 1996), el diseño de las políticas está directamente vinculado a un proceso regulativo permanente donde los costos están concentrados en lo

que operan la política y los beneficios se establecen en función de las sinergias de relación con el poder.

En este marco puede apreciarse la importancia de una reglamentación debidamente articulada que dote a los funcionarios públicos, pero también a los ciudadanos de la certeza de estar en un Estado de derecho, en el que realmente se respeten las garantías y derechos individuales. A continuación, se abordará el tema de la cultura de la legalidad, a la luz de la tipología de Lowi y Wilson.

De acuerdo con datos del informe de gobierno, en 2011 se implementaron operativos de Policía y tránsito, la medida se orientaba a evitar actos de corrupción y/o soborno. Con 75 supervisiones, el gobierno en turno señaló que había inhibido los actos de corrupción. Y al mismo tiempo señaló que aplicó una medida conjunta en la que se aplicaron un mil 239 análisis antidoping y de alcoholemia, la noticia que dio el gobierno es que ningún elemento registró algún tipo de sustancia tóxica.

Desde la perspectiva de Lowi y Wilson la cultura de la legalidad conlleva intentar fomentar la consolidación de las instituciones y esto llena de valores y reduce la corrupción; por eso esta política es de carácter regulativo. En tanto que los costos están concentrados, esto significa que mejorar los principios de acción de la policía, será proporcional en tanto que mejorará la percepción que tiene la ciudadanía y se generará un beneficio difuso porque la ciudadanía en general se beneficiará de esta cultura de la legalidad.

El gobierno del ayuntamiento de Puebla ha esgrimido en sus informes de gobierno (2011-2018) el compromiso por generar acciones que produzcan confianza y en este marco se circunscribe la presencia de los Comités de participación ciudadana, como agentes capaces de influir en el impacto de la política de seguridad pública.

Sin embargo, no se han encontrado evidencias en los medios oficiales para conocer los mecanismos que se han emprendido para validar y monitorear el trabajo de estos comités. En 2014 el informe de gobierno señala que gracias a esta colaboración ciudadana se logró el aseguramiento de 11 mil 850 personas puestas a disposición de diversas autoridades: Ocho mil 983 personas al Juez Calificador; dos mil 622 al Ministerio Público; 67 al Ministerio Público Federal; 177 al Ministerio Público Auxiliar y una al Instituto Nacional de Migración. Estos resultados muestran que la presencia de los Comités pudo ser crucial en este proceso, sin embargo, es la única información de la que se dispone. Con estos datos y el contraste estadístico en disminución de los delitos entre 2014- 2015, pareciera eficiente la política. Y en este plano de ideas estamos ante una política redistributiva (Lowi, 1992; Wilson, 1980), porque está revestida a través de un programa social, por tanto, se hace una transferencia de recursos que no se otorgan de manera directa y les brinda beneficios a unos grupos, repercutiendo los costos sobre otro grupo de la población.

TRANSFORMAR LA POLÍTICA DE SEGURIDAD DEL AYUNTAMIENTO DE PUEBLA

Lo interesante de la Nueva Gestión Pública desde la visión de Osborne y Plastrik (2018), es que desarrollan un conjunto de estrategias y de ellas desprenden una serie de procedimientos, herramientas y descripciones que pueden ayudar a conocer mejor el panorama de acción e intervención gubernamental.

Las 5 estrategias de Osborne y Plastrik (2018) se convierten en un ápice importante en el desarrollo de políticas eficientes, ya que brinda una serie de herramientas que pueden

ser vistas como una oportunidad en el sector público, porque dota de instrumentos de gestión vigentes e innovadores.

La Nueva Gestión Pública (NGP) es un conjunto de decisiones y prácticas administrativas orientadas a flexibilizar estructuras y procesos e introducir mayor competencia en el sector público, con el propósito de mejorar los resultados de la acción del Gobierno, para lograr un óptimo desempeño (Cardozo, 2006). Por ello es indispensable hacer el análisis desde el enfoque gerencial y su impacto en la seguridad pública del ayuntamiento de Puebla. Este análisis politológico planteado desde el pensamiento de Osborne y Plastrik (2018) se realizará a través de las herramientas que proponen para transformar el gobierno partiendo de las siguientes interrogantes: ¿Existe gestión profesional activa en el sector público?; ¿Hay estándares y mediciones explícitos del desempeño?; ¿Se presenta mayor énfasis en evaluación de resultados?; ¿Se observa cambio hacia la desagregación de las unidades del sector público?; ¿Se presenta cambio hacia una mayor competencia en el sector público?; ¿Hace hincapié en la prácticas administrativas del sector privado?; ¿Posee mayor disciplina y ahorro en el uso de los recursos? y ¿Los gobiernos están centrados en las comunidades? Estos planteamientos marcarán el derrotero de la investigación para saber si existe eficiencia y eficacia en los programas y proyectos planteados en pro de resolver el problema de la seguridad pública en el ayuntamiento de Puebla.

Así mismo, el análisis politológico posibilitará comprender como estos elementos como la eficiencia y eficacia coadyuvan en la generación de valor público para incrementar el bienestar y el impacto social de los programas y proyectos, a partir de conocer: ¿Cómo se hace?, ¿Para qué se hace? ¿Qué se logra? y ¿Cuál es el impacto en el bienestar de sociedad? Finalmente, la búsqueda está en lograr el valor público o el bien común que solo se alcanza con el cumplimiento de objetivos y de la mejora continua en la acción gubernamental en conjunción con la sociedad civil. A continuación se presentará el análisis de las 5 estrategias de la Nueva Gestión Pública de Osborne y Plastrik (2018).

La seguridad pública del Ayuntamiento de Puebla puede representar una ventana de oportunidad para los estudios politológicos, ya que, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana del INEGI, en el Estado de Puebla el 80.4% de la población percibe inseguridad (INEGI, 2021). Esto remite a pensar que la gestión que se está realizando de esta política en particular, no está siendo suficientemente asertiva y por ello hay esta ineficiente respuesta gubernamental ante un problema de violencia pública que se agudiza y puede llevar al fracaso gubernamental. En este apartado se realizará un análisis transversal de la Política de seguridad del ayuntamiento de Puebla, a partir de tres directrices: Comunidad Segura, Capacitación y profesionalización y Gobernanza para el bienestar de la población (véase figura 35), y se analizarán a la luz de las herramientas para transformar el gobierno propuestas por Osborne y Plastrik (2018).

Desde la perspectiva de Osborne y Plastrik (2018), es necesario tener una serie de instrumentos o herramientas que coadyuven al logro de acciones gubernamentales eficaces, que tengan como resultado un cambio en las condiciones de vida de la población. La Directriz comunidad segura tiene un programa denominado Jornadas de proximidad, que incorpora el proyecto Colono alerta y el proyecto Consejos sectoriales y Análisis de la violencia intrafamiliar y violencia de género. Con estos referentes se procede a realizar el análisis.

El programa Comunidad Segura Jornadas de Proximidad surgió en 2014 como estrategia de gestión policial. Y su objetivo era combatir la violencia y delincuencia

atendiendo sus causas, la estrategia de este programa era vincular al ciudadano como corresponsable de la producción de la seguridad en términos de Osborne y Platrik (2018: 532) y así involucrarlo en la solución de este problema de forma colaborativa. Exponiendo a los empleados por medio las jornadas donde interactúa de manera frontal con los ciudadanos.

Se incorporó dentro de un marco de transparencia y colaboración conjunta, capaz de trabajar organizadamente y sustentados por recursos propios y recursos federales a través del Subsidio para la Seguridad en los Municipios (SUBSEMUN). Sin embargo, se reestructuró en el ejercicio 2016, y se convirtió en el Subsidio para el Fortalecimiento del desempeño en materia de Seguridad Pública (FORTASEG). Con estas acciones se crearon garantías y criterios mínimos de servicio al cliente dentro de la política municipal de Puebla, ya que dio pauta a la generación de sistemas de retroalimentación que funcionarían como instrumentos de reclamación y políticas de reparación, mismos que se activan cuando los organismos no cumplen con dichos criterios.

Cabe señalar que también en este marco se crearon juntas y consejos de ciudadanos (clientes, en los términos de la NGP); así como consejos sectoriales de la policía municipal, asumiendo toda una responsabilidad para el cumplimiento o incumplimiento de los criterios establecidos por Osborne y Platrik, (2018: 333).

Este punto también puede ser analizado desde la estrategia de la cultura prevista por Osborne y Platrik (2018). Porque proporciona señales claras a los empleados de lo que deben hacer, sentir y pensar, ya que las jornadas de proximidad representan cambiar los hábitos dentro del sistema de seguridad municipal, para sumergir a los empleados en experiencias novedosas que transformen lo que hacen, donde lo hacen y con quien, y que les impulsan a desprenderse de viejas conductas y a desarrollar otras (Osborne y Platrik, 2018: 527).

Las Jornadas de proximidad consisten en que el ciudadano y la policía interactúen de manera colaborativa y constante. Se sugiere como el “modelo ideal organizativo de la seguridad pública”, porque genera confianza en el ciudadano al ver un policía en su colonia. Lo identifica y sobre todo el policía se acerca a la comunidad para conocer los problemas que le preocupan al ciudadano y así actúa de manera inmediata en caso de una contingencia. En el gobierno Municipal de Puebla el programa de proximidad contó con 24 mil 352 beneficiados (Informe de gobierno, 2017). Esto desde la perspectiva de Osborne y Platrik se traduce en tener contacto con los clientes (Osborne y Platrik, 2018: 532). Este acercamiento es una llave importante en la atención al ciudadano, porque a través de conversaciones, se brinda un servicio de primera línea y esto a su vez garantiza confianza en el ciudadano. Sin embargo, de acuerdo con datos de la ENVIPE, entre 2011 y 2016, tal como se muestra en la figura 4, las cifras delictivas, aunque han presentado variaciones, muestran índices elevados, destacando 2014 (32,690) y 2015 (32,292) como los años con los niveles de delincuencia más altos. Entonces, el uso de la herramienta pudiera ser mucho más exitoso si hubiera participación ciudadana en el proceso no solo de ejecución de la política, sino desde su origen.

El programa de colonos alerta crea vínculos emocionales, e incluso puede señalarse que en la tipología de Osborne y Platrik (2018) genera nuevos pactos y dinámicas por medio de la colaboración, dando paso a un modelo de red de seguridad ciudadana, basado en la solidaridad y participación vecinal que busca crear sinergia entre la policía y la comunidad para fortalecer la conciencia en la cultura de la prevención del delito y promover la corresponsabilidad ciudadana a través de su colaboración. La creación de nuevos símbolos e historias permite crear lazos de unión entre los empleados y los

ciudadanos entorno a valores, expectativas, esperanzas y sueños comunes (Osborne y Plastrik, 2018: 545).

Este proceso colono alerta es un compromiso de calidad con el cliente en los organismos de cumplimiento (Osborne y Plastrik, 2018: 338). Lo que busca es ganar apoyos para que participen en la elaboración de las normas o incluso en la vigilancia de su cumplimiento.

Los Consejos Sectoriales son instancias participativas mediante la cual los representantes de los Comités de Colono Alerta promueven la Atención de sus necesidades ciudadanas en colonias sectorizadas, consideradas como prioritarias o de alta incidencia delictiva ante la Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal tiene el propósito principal de la coordinación y articulación de trabajo para incidir directamente en la Atención y solución de las necesidades. Desde el análisis de Osborne y Plastrik “se requiere cambios de hábitos que sumerja a los empleados en experiencias novedosas que transforman lo que hacen, donde lo hacen y con quien, y que les empujan a desprenderse de viejas conductas y a desarrollar otras nuevas” (Osborne y Plastrik, 2018: 526).

Su objetivo es impulsar la generación, diseño, seguimiento y evaluación de acciones de prevención del delito con la Participación ciudadana, a través de la coordinación y articulación con el gobierno y la sociedad para promover una cultura de la prevención del delito, se exponen a los empleados a las que se supone que han de ayudar con su trabajo (Osborne y Plastrik, 2018: 532). Cuando los empleados salen de su rutina y establecen contacto con los ciudadanos mejora los procesos de gestión. Ello permite saber de primera mano los grados de satisfacción de las políticas. Este tipo de programas son una iniciativa que mejora la interactividad de los funcionarios con los ciudadanos, pero a nivel de resultados la producción es baja o nula según la colonia donde se establezcan los concejos sectoriales.

Sin embargo, como ya se ha mencionado, el hablar de inseguridad se asocia ineludiblemente al tema de los servicios. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (INEGI-ENSU, 2018) los ciudadanos se quejan por la carencia de servicios o la mala calidad de estos.

Por ello es fundamental que el ciudadano también logre involucrarse en las acciones que de alguna u otra forma le impactan, pues haría también más eficiente y eficaz el desempeño gubernamental. A continuación se analizará la directriz comunidad segura y el programa atención a la violencia intrafamiliar y violencia de género.

En el año 2016, la Unidad Mixta de Atención a la Violencia Familiar (UMAVIF) brindó 206 atenciones, de las cuales 27 fueron asesorías jurídicas, 170 atenciones psicológicas y 9 psicojurídicas, debido a que el tema de la violencia familiar se ha convertido en un tema de interés común en las agendas gubernamentales, ya que tan solo en el Ayuntamiento de Puebla, tal como se muestra en la Figura 27, la violencia contra la mujer es elevada. Por ello la herramienta gestión sobre el terreno traslada el control sobre los recursos y las decisiones del día a día a organismos de primera línea lo que puede facilitar los procesos de atención a víctimas (Osborne y Plastrik, 2018: 432).

Es indispensable orientar los proyectos hacia un eje estratégico de prevención social de la violencia y la delincuencia, a través del fomento de la cultura de la prevención reforzando el tejido social a través de la interacción con la sociedad, para fomentar la participación y democratización de la seguridad pública, en pro de integrar alternativas de solución. Una herramienta que podría incorporarse de la NGP es la denominada gestión sobre el terreno. Cuando los empleados realizan gestión sobre el terreno y se les

pide que prueben su propio sistema como clientes para que puedan experimentarlo, puede ser una buena estrategia para resolver los problemas públicos. Esta herramienta constituye una manera efectiva de conseguir que las personas entiendan las necesidades de los ciudadanos como se muestra en este caso los gestores atienden por medio de unidades familiares (clínicas medicas). Porque son unidades que son cercanas a los ciudadanos donde se puede prestar la atención directamente a las víctimas de violencia (Osborne y Plastrik, 2018: 434).

Desde el análisis de la propuesta de Osborne y Plastrik, se puede señalar que la herramienta no se ha aplicado de manera eficiente porque de los 2.3 millones de mujeres de 15 años o más que habitan en Puebla, 64.3% (1.5 millones) han enfrentado violencia de cualquier tipo y de cualquier agresor alguna vez en su vida. El 44.3% ha enfrentado agresiones del esposo o pareja actual o la última a lo largo de su relación y 50.5% sufrió violencia por parte de algún agresor distinto a la pareja. De hecho, en 2013 se registró la tasa más alta de homicidios de mujeres, 3.4 por cada 100 mil mujeres (INEGI, 2017).

Por ello, es tiempo de repensar este tipo de proyectos para darles un seguimiento adecuado a las problemáticas y, sobre todo, realmente estar cerca del ciudadano y como dicen Osborne y Plastrik (2018) gestionar sobre el terreno para generar empatía y ser resolutivo donde será necesario desarrollar competencias en esos ámbitos y no solo delegar.

La estrategia de las consecuencias proporciona incentivos a los empleados públicos para que mejoren su rendimiento. Por ello el gobierno del Ayuntamiento de Puebla y la Secretaría de seguridad implementaron la capacitación y profesionalización permanente; en el año 2016 se invirtieron más de nueve millones 423 mil pesos, para 22 procesos de formación entre la Academia de Seguridad Pública del Ayuntamiento de Puebla y la Academia de Formación y Desarrollo Policial Puebla-Iniciativa Mérida “General Ignacio Zaragoza”.

Se llevaron a cabo tres mil 607 procesos de capacitación, también se aplicaron 600 Evaluaciones del Desempeño, las cuales corresponden a conceptos establecidos por el Sistema Nacional de Seguridad Pública para la permanencia de los elementos en la institución.

Este proceso de capacitación debe proporcionar objetivos concretos de rendimientos. El análisis establece que no hay un objetivo transversal del programa que genere una métrica de seguimiento del proceso de capacitación y que indique que los temas que se imparten realmente impacten en la formación, actitud y habilidades de los elementos policiacos. Los contratos por rendimiento hacen que los gestores y sus organismos se responsabilicen del rendimiento, y que se incorporen recompensas y penalizaciones para aquellos directivos que no producen resultados públicos (Osborne y Plastrik, 2018: 282). Y es que aún con los cursos (que han implicado una erogación) la delincuencia persiste.

Entonces, puede decirse que en buena medida la delincuencia puede estar persistiendo primero porque los cursos realmente no han alcanzado su significado, y de acuerdo con Osborne y Plastrik (2018) los mecanismos de profesionalización no están dentro de los parámetros por rendimientos que pudieran detonar una mejor efectividad en los cuerpos de seguridad pública, segundo porque el ciudadano no tiene la cultura de involucrarse por sí mismo en las acciones que son de interés público.

La implantación de sistemas de medición y evaluación del desempeño (actividades, productos y resultados) de la administración pública implica definir de manera precisa y pertinente las materias por evaluar (según políticas, programas y procesos de servicio) y

crear estándares e indicadores de desempeño apropiados. Con el empleo de tecnologías de información, entre otras cosas, puede abrir el camino a un nuevo patrón gerencial centrado en la información y en la evaluación. En este marco debe señalarse que la Secretaría de Seguridad Pública gestionó la aplicación de 718 Exámenes de Control de Confianza, mismos que fueron aplicados a 268 elementos de permanencia y a 450 aspirantes a ingresar como personal operativo y administrativo, con una inversión de tres millones 40 mil 945 pesos.

Los cursos son parte de un planteamiento integral, que implica también aplicar evaluaciones al personal para medir su desempeño. Por ello, durante 2015 se aplicaron 800 evaluaciones correspondientes a conceptos establecidos por el Sistema Nacional de Seguridad Pública, siendo estos controles de confianza, habilidades y destrezas, así como técnicas de la función policial.

Por lo tanto, puede verse que, tal como afirman Osborne y Plastrik (2018: 284), los contratos por rendimiento en este tipo de evaluaciones son poco precisos porque no logran definir medidas específicas de rendimiento, lo que termina por evidenciar la incapacidad para determinar la finalización del contrato, el nivel de rendimiento. En resumen, el tema de la evaluación al desempeño policiaco va más allá de darles cursos, implica que se establezcan niveles de desempeño claros y que estos realmente sean operativizados en el cumplimiento de sus funciones, que básicamente son brindar seguridad y protección a los ciudadanos. Ahora corresponde analizar la directriz capacitación y profesionalización, en la profesionalización de elementos policiales.

Para Osborne y Plastrik (2018) la cultura de una organización es una realidad social que proporciona señales claras a los empleados de lo que deben hacer, sentir y pensar de la manera de como los elementos de la policía municipal hacen las cosas (Osborne y Plastrik, 2018: 523).

Desde la perspectiva burocrática que señalan Osborne y Plastrik, la Secretaría de Seguridad Pública y su programa de capacitación tienen una estructura burocrática con jerarquías de control, en dónde se supone que los directivos piensan y los policías obedecen, y esto de alguna manera es lo que hace ineficiente el programa de capacitación para mejorar el desempeño, porque en lugar de orientar la capacitación para mejorar el desempeño se pone como piezas de un engranaje donde se realizan tareas definidas sin que los empleados puedan verter su creatividad e innovación. Porque sus miembros deben defenderse de las incesantes demandas y el escrutinio hostil de los cargos electos y de los grupos de interés en lugar de preocuparse de la capacitación y profesionalización.

Esto quiere decir que hay una cultura burocrática en los cuerpos de seguridad pública del ayuntamiento de Puebla, y esto no puede ser lo mejor para una gestión, porque este tipo de administraciones poseen una tendencia a evitar riesgos y responsabilidades, a echar a otros la culpa de todos los problemas, a seguir las reglas, conformarse con resultados de calidad inferior y a resistirse al cambio y poco les interesa la profesionalización (Osborne y Plastrik, 2018: 523). De hecho, durante 2017, se ejecutaron 31 procesos de formación ética y profesional de manera continua a los elementos de seguridad pública municipal, lo que representó una inversión de 13 millones 948 mil 660 pesos. Esto llama la atención, porque justamente en 2016 había disminuido el índice delictivo y en 2017 se vuelven a incrementar las cifras de delitos en el ayuntamiento de Puebla. Además de ello, en 2017 en el ayuntamiento de Puebla se registró la sexta tasa más alta del país en robo con violencia, siendo 31.1% mayor que la media nacional Fiscalía de Puebla (2015-2018), INEGI (2011-2018).

La profesionalización no puede estar basada simplemente en cursos y talleres, pues debe articular valores, creencias y principios organizativos (Osborne y Plastrik, 2018: 583), que educan para formar a los agentes de cambio para que se conviertan en portadores y transformadores de una nueva cultura. Ahora corresponde analizar la directriz capacitación y profesionalización y el proyecto estímulos al personal operativo.

Atender las quejas y denuncias ciudadanas es una estrategia del gobierno para mejorar el servicio del personal de la Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito municipal, por lo que se han atendido 432 quejas en la Unidad de Asuntos Internos; de esta manera se han abierto los expedientes de queja correspondiente y se valorará la sanción aplicable (Informe de gobierno, 2014). La estrategia del cliente hace que las organizaciones asuman a sus responsabilidades ante sus clientes y la mayoría de los organismos solo rinden cuentas ante sus superiores jerárquicos en la cadena de mando. Sin embargo, en los sistemas y en las organizaciones que utilizan las estrategias del cliente estos ejercen un gran poder si el organismo no les complace, a tal grado que se enfrentan consecuencias y responsabilidades de manera inmediata. Lo interesante de esta propuesta es que los organismos devienen responsabilidades verticalmente ante sus superiores y horizontalmente ante sus clientes, por ello la importancia de generar un buzón de quejas y recorridos para escuchar a los ciudadanos (Osborne y Plastrik, 2018: 317).

Para impulsar el sistema municipal de policía de colonia, barrio y unidad habitacional, se firmó un Convenio de Colaboración de Cobertura del Servicio de Seguridad Pública con 12 juntas auxiliares. El objetivo era que los vecinos conocieran a los policías asignados al lugar donde vivían. Y al mismo tiempo esto posibilitaría la atención a las necesidades de seguridad pública en esas demarcaciones, proporcionando el apoyo necesario por parte de las fuerzas de seguridad pública que correspondían al municipio; así como el suministro del equipamiento necesario para abastecer a los cuerpos policiacos asignados a las juntas auxiliares. El objetivo es ejercer la función de seguridad y vigilancia (Informe de gobierno, 2014).

Estas acciones, por lo tanto, se asocian con la estrategia del cliente, porque un mejor desempeño policiaco entonces generaría mayor satisfacción en la ciudadanía, y entonces se modificaría el esquema de responsabilidades, como señalan Osborne y Plastrik (2018), en dónde el policía rinda cuentas a su superior de manera vertical, pero ante la sociedad de manera horizontal.

La Gobernanza implica un cambio en la relación gobierno-sociedad. La toma de decisiones democráticas se convierte en procesos en los que la convivencia y la coordinación fluyen sin ningún obstáculo, debido a que la interdependencia, la asociación y la corresponsabilidad entre los actores sociales implicados en un conflicto se organizan para resolverlos de manera conjunta (Informe de gobierno, 2015). Osborne y Plastrik (2018: 485) señalan que para resolver los conflictos de manera conjunta es necesario que el gobierno traslade parte del control sobre las decisiones y las responsabilidades del gobierno. Esto es, a las entidades de la comunidad (a las asociaciones de vecinos, a los inquilinos de las viviendas de titularidad público a las organizaciones empresariales) mediante la creación de mecanismo de reparto de poder entre estas y el gobierno.

Por ello el gobierno municipal emprendió acciones para dotar a las comunidades (colonias) de poder, conformando 45 mesas directivas en conjuntos habitacionales donde participaron 6 mil 76 personas, lo que redondo en 2 mil 981 reuniones de trabajo realizadas por la dirección de atención vecinal en el programa peso a peso. Este programa se realizó en conjunto con 16 juntas auxiliares y el gobierno municipal destinó 5 millones

120 mil pesos para llevarlo a cabo, con la finalidad de realizar obras de impacto en beneficio de los ciudadanos.

Desde la perspectiva de Osborne y Plastrik (2018) este tipo de estrategias y acciones redundará en una ampliación en los procesos de participación comunitaria generando un cambio de percepción acerca de los asuntos públicos, por lo tanto, se cumpliría la premisa de Osborne y Plastrik (2018), de que resolver los conflictos de manera conjunta es necesario que el gobierno traslade parte del control sobre las decisiones y las responsabilidades del gobierno. Sin embargo, como tal no se trasladaron las decisiones ni las responsabilidades, porque el gobierno era quien organizaba y dirigía estas acciones, así que esta herramienta en la práctica no funcionó como tal.

Ahora se analizará la directriz gobernanza para el bienestar con el programa Comités de participación ciudadana en materia de seguridad. La capacitación de la comunidad socava de manera radical el control exclusivo de los cargos electos y de los altos funcionarios de la administración sobre las decisiones públicas, (Osborne y Plastrik, 2018: 491). Los Consejos o Comités de Participación Ciudadana, son órganos ciudadanos que buscan generar, diseñar e implementar políticas, por lo tanto, responden a los principios de representatividad e inclusión social. Además, tienen a su cargo la elaboración de estudios, evaluaciones e informes sobre políticas en prevención social de la violencia y la delincuencia, participación y seguridad ciudadana, impacto de políticas públicas en la materia, cultura de paz y la legalidad (Informe de gobierno, 2014).

Los consejos detectan problemáticas específicas por grupos poblacionales (niñez, juventud, mujeres, adultos mayores y demás grupos vulnerables) y temas focalizados (factores de riesgo que pueden ser detonadores de violencia). Formulan propuestas, para fortalecer la cohesión social y convivencia ciudadana, el problema radica en que las iniciativas ciudadanas no son vinculantes con la autoridad, impidiendo que la comunidad tome las riendas de las decisiones sobre los asuntos público de su entorno. Para Osborne y Plastrik, las juntas de reparación comunitaria tienen efectos positivos, siempre que se haya cedido a la comunidad el control sobre ciertos recursos, programas, procesos o instituciones (Osborne y Plastrik, 2018: 490).

En este marco se ha reconocido la figura de los Comités o Consejos, sin embargo son órganos representativos solo por llamarles así, porque finalmente tienen facultades muy acotadas, que definitivamente no llegan a consolidarse en el control sobre recursos, programas, procesos o instituciones, como señalan Osborne y Plastrik (2018).

Para Osborne y Plastrik (2018) ganarse mentalmente a los empleados forjará en ellos un entendimiento común del propósito, las funciones, los objetivos, los valores, las creencias y situaciones de la organización de la secretaria de seguridad. En este contexto los Recorridos de supervisión son acciones que buscan inhibir y prevenir los actos delictivos por parte de los policías. En este contexto realizaron 164 recorridos de supervisión en los diferentes sectores de la ciudad, con el propósito de comprobar que los policías se encuentran realizando sus actividades.

La idea central del gobierno municipal desde la perspectiva de Osborne y Plastrik es forjar en los cuerpos policiacos un entendimiento común del propósito, las funciones, los objetivos, los valores, las creencias, es decir crear nuevos modelos mentales al que necesita encaminarse la organización (Osborne y Plastrik, 2018: 562). Para ello hay que cambiar los modelos mentales de sus miembros. Por ello el gobierno municipal emprendió estrategias de integridad, para garantizar el cabal servicio de los cuerpos policiacos del Ayuntamiento de Puebla con resultados favorables, ya que no se registró a ningún elemento que haya consumido algún tipo de sustancia tóxica, de esta manera se

evitaron sanciones y la separación del cargo. También se han llevado a cabo 38 operativos de pase de revista a elementos operativos, en cinco sectores, para vigilar que su documentación estuviera en regla. En este plano, aplicó lo que Osborne y Plastrik denominan los grupos de aprendizaje y las visitas sobre el terreno, como mecanismos para transformar la mentalidad de los empleados, porque aprenden juntos cosas nuevas lo que permite la construcción de una visión de futuro compartida entre mandos de policía y personal operativo (Osborne y Plastrik, 2018: 569).

Sin embargo, de acuerdo a las cifras reportadas en materia delictiva, en 2017 hay un incremento con respecto a 2016 (véase figura 4) (Fiscalía de Puebla; 2015-2018; INEGI, 2011-2018). Lo que de alguna manera se contradice con lo esperado al aplicar la herramienta, porque de ser exitosa esa medida, los índices delictivos hubiesen disminuido.

CONCLUSIONES

Los retos que tiene el Ayuntamiento de Puebla implican una reingeniería o reconfiguración de sus procesos de gestión. De hecho, desde el análisis de Lowi (1996) y Wilson (1980), los hallazgos permiten establecer como primera evidencia que las políticas no están constituidas bajo enfoques tipológicos y carecen de estructuras metodológicas. En el único rubro que las políticas demuestran ser medianamente funcionales, es en el proceso regulativo o normativo que en algunos casos es burocrático, porque no favorece las estructuras locales.

Con respecto al enfoque de gobernanza propuesto por Koiman (2005), pudo observarse que, pese a que el Ayuntamiento de Puebla durante el periodo de análisis (2011-2018) señaló que estaba enmarcado en la gobernanza, lo cierto es que las acciones no encajan en ninguno de los modos de gobernanza previstos por Kooiman (2005). Lo más próximo es que en la norma si aplica el reconocimiento al rol del ciudadano en algunas acciones, pero en operativamente, el ciudadano sigue limitado en funciones, acciones e injerencia en el proceso de co-participación.

Por su parte, desde el enfoque de la Nueva Gestión Pública propuesto por Osborne y Plastrik (2018), se puede apreciar que el Ayuntamiento de Puebla requiere de capacidad de adaptabilidad y dada la complejidad y diversidad de actores, se puede concluir que la gestión pública es indispensable en los procesos de diseño de políticas, pero también permite organizar y centrar los objetivos, cuando se tiene clara la visión o misión organizacional dentro de las áreas neurálgicas, como a nivel estructural. Como se ha visto, el análisis desde el enfoque de Osborne y Plastrik desarticula las políticas y programas la seguridad del Ayuntamiento de Puebla a través de apreciar el uso de herramientas de gestión, pero sin una configuración clara de diseño, por ello es necesario que el gobierno municipal centre los procesos en estrategias para alcanzar el éxito de las políticas.

NOTA SOBRE EL AUTOR:

Rafael Guzmán Torres es profesor de la Facultad de Ciencia Política y Gobierno de la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla, UPAEP, México. Doctor Internacional por la Universidad de Barcelona. Máster en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid. Director de la línea de investigación ‘Diseño de Políticas Públicas para el Bien Común’, adscrita al Instituto Promotor del Bien Común de la UPAEP. Este trabajo se enmarca dentro del proyecto I+D+i “Administración

compartida y bienes comunes: derecho y políticas públicas mediante gobernanza colaborativa” (PID2020-114735GB-I00), financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades de España. Correo electrónico: rafael.guzman@upaep.mx

REFERENCIAS

Cardozo, Myriam (2006), *La evaluación de las políticas y programas públicos*, Porrúa.

Consejo Ciudadano Estado de Puebla (2018), “Encuesta Consejo Ciudadano de Seguridad y Justicia del Estado de Puebla-CCSJ”: <https://consejociudadanopuebla.org/biblioteca/>

Gobierno constitucional del estado de Puebla (2016), “Periódico oficial”: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Puebla/wo96660.pdf>

Gobierno de Puebla (2020), “Estructura de Diagnóstico del Programa Presupuestario”, Secretaría de finanzas: https://pbr.puebla.gob.mx/attachments/article/99/135_E164.pdf

Gobierno del municipio de Puebla (2011), “Informe de gobierno”: <http://pueblacapital.gob.mx/xiv-informes-por-disposiciones-legales>

— (2012), “Informe de gobierno”: <http://pueblacapital.gob.mx/xiv-informes-por-disposiciones-legales>

— (2013), “Informe de gobierno”: <http://pueblacapital.gob.mx/xiv-informes-por-disposiciones-legales>

— (2014), “Informe de gobierno”: <http://pueblacapital.gob.mx/xiv-informes-por-disposiciones-legales>

— (2015), “Informe de gobierno”: <http://pueblacapital.gob.mx/xiv-informes-por-disposiciones-legales>

— (2016), “Informe de gobierno”: <http://pueblacapital.gob.mx/xiv-informes-por-disposiciones-legales>

— (2017), “Informe de gobierno”: <http://pueblacapital.gob.mx/xiv-informes-por-disposiciones-legales>

— (2018), “Informe de gobierno”: <http://pueblacapital.gob.mx/xiv-informes-por-disposiciones-legales>

Guzmán, Rafael (2023), *Gobernanza de la ciudad y políticas locales. Política de transparencia y política de seguridad en Puebla (México)*, Tesis doctoral. Universidad de Barcelona, Repositorio institucional de la Universidad de Barcelona. <http://hdl.handle.net/2445/194126>

INEGI (2011-2022), “Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana”, INEGI: <https://www.inegi.org.mx/programas/ensu/>

— (2011-2018), “Estadísticas a propósito del día internacional de la eliminación de la violencia contra la mujer”: <https://www.inegi.org.mx>

— (2011-2021), “Encuesta Nacional de Victimización y percepción sobre seguridad pública”: <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2020/>

Kooiman, Jan (2000), “Societal Governance: Levels, Modes and Orders of Socio Political Interaction”, en Pierre, Jon (ed.), *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*, Oxford University Press, pp. 138-164.

— (2005), “Gobernar en gobernanza”, en Cerrillo i Martínez, Agustí (coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, INAP, pp. 57-82.

Lowi, Theodore J. (1964), “American Business, public policy, case studies and political theory”, *World Politics*, Vol. 16, No. 4, pp. 677-693.

— (1972), “Four Systems of Policy, Politics and Choice”, *Public Administration Review*, Vol. 32, No. 4, pp. 298-310.

— (1996), Políticas públicas, estudio de caso y teoría política. En: Aguilar, Luis F. (1996), *La hechura de las políticas públicas. Antología II*, Miguel Ángel Porrúa, pp. 89-117.

Osborne, David y Plastrik, Peter (2018), *Herramientas para transformar el gobierno*, Paidós.

Santizo, Alejandro (2015), “Primer informe de labores”: <https://pueblacapital.gob.mx/images/transparencia/obl/14informes/anual.ssptm1.pdf>

Villacampa, Francisco (2017), *La legislación europea ante el fenómeno terrorista yihadista*, Universidad Abad Oliba CEU.

Wilson, James Q. (1980), *The Politics of Regulation*, Basic Books.

— (1995), *Political organization*, Princeton University Press.