

ESTUDIOS CONTEMPORÁNEOS DE INVESTIGACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA SEGURIDAD HUMANA

IVÁN ALEJANDRO SALAS DURAZO
(COORDINADOR)



UNIVERSIDAD DE
GUADALAJARA
Red Universitaria de Jalisco

DPPD | DOCTORADO EN
POLÍTICAS PÚBLICAS
Y DESARROLLO

ESTUDIOS CONTEMPORÁNEOS DE INVESTIGACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA SEGURIDAD HUMANA

Coordinador

Iván Alejandro Salas Durazo

Esta obra de investigación fue arbitrada por pares académicos a doble ciego, se privilegia con el aval de la institución editora.

Esta obra fue financiada con el recurso PROINPEP, programa institucional de la Universidad de Guadalajara que tiene como objetivo fomentar la mejora continua y el aseguramiento de la calidad y pertinencia de los programas de posgrado de la Universidad de Guadalajara para garantizar su permanencia y promoción en el padrón del Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

ISBN: 978-607-571-207-9

Primera edición, julio 2021

Universidad de Guadalajara

Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas

Doctorado en Políticas Públicas y Desarrollo

Periférico Norte, No. 799,

Núcleo Universitario Los Belenes

C.P. 45100, Zapopan, Jalisco, México

Prometeo Editores S.A. de C.V.

Calle Libertad 1457

Col. Americana

C.P. 44160, Guadalajara, Jalisco, México.

AUTORES

Carlos Alberto Gutiérrez Salazar
(Universidad del Cauca - Colombia)

Carlos López Portillo Tostado
(Universidad de Occidente)

Iliana del Rocío Padilla Reyes
(Universidad Nacional Autónoma de México)

Iván Alejandro Salas Durazo
(Universidad de Guadalajara)

Jocelyn Arreola Laveaga
(Universidad Autónoma de Sinaloa)

Karely Janessy Caro Torres
(Universidad Autónoma de Sinaloa)

María Azucena Salcido Ledezma
(Sistema Estatal Anticorrupción Jalisco)

María Estela Torres Jaquez
(Universidad Autónoma de Sinaloa)

Rigoberto Soria Romo
(Universidad de Guadalajara)

Rosalinda Gámez Gastélum
(Universidad Autónoma de Sinaloa)

ÍNDICE

Introducción	7
<i>Iván Alejandro Salas Durazo</i>	
1. El impacto de la delincuencia y la violencia en las empresas en México: ¿nos acercamos al umbral de guerra?	11
<i>Rigoberto Soria Romo y María Azucena Salcido Ledezma</i>	
2. Jefatura de familia e implementación de medidas de contención contra la inseguridad en los hogares mexicanos	47
<i>Iván Alejandro Salas Durazo y Carlos Alberto Gutiérrez Salazar</i>	
3. Análisis institucional del programa Subsidio para la Seguridad de los Municipios (SUBSEMUN) al Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG)	63
<i>Rosalinda Gámez Gastélum y Carlos López Portillo Tostado</i>	
4. Administración comunitaria de espacios públicos en lugares con alta incidencia delictiva. El caso de Culiacán	81
<i>Iliana del Rocío Padilla Reyes y Jocelyn Arreola Laveaga</i>	
5. Análisis de clima organizacional en seguridad pública: el caso de la Policía Estatal Preventiva (PEP), Sinaloa	105
<i>Karely Janessy Caro Torres, María Estela Torres Jaquez y Rosalinda Gámez Gastélum</i>	

INTRODUCCIÓN

*Iván Alejandro Salas Durazo**

El concepto de seguridad humana continua en el proceso de construcción -tanto conceptual como instrumental- dado que incorpora una serie de aspectos complementarios: desarrollo, políticas públicas e intervención gubernamental, derechos humanos, seguridad -nacional y de los individuos-, relaciones internacionales, conflictos armados, entre otros. Sin embargo, es necesario reconocer las intrincadas relaciones existentes entre ellas y su inherente dificultad para la valoración de su desempeño.

Al respecto de lo anterior, es a través del Informe sobre el Desarrollo Humano en el que el PNUD (1994) establece que la seguridad humana cuenta con dos componentes clave: libertad respecto del miedo y libertad respecto de la necesidad. De manera que se despenden siete dimensiones derivadas de la seguridad: económica, alimentaria, en salud, ambiental, personal y de la comunidad y política.

En ese sentido, autores como Pérez (2006) y Mack (2005) señalan que el concepto de seguridad humana se construye desde la perspectiva del individuo y no desde la perspectiva del Estado; tomando como referencia bienestar, libertad y derechos. Sin embargo, como señala Rojas (2007) esta visión no sustituye la intervención del Estado, sino que la complementa al proporcionar condiciones para que los individuos puedan gozar de una vida digna y con seguridad.

De manera que la seguridad humana aporta al estudio del desarrollo, particularmente desde la visión de Sen (2000) al dotar a los sujetos de mayores grados de libertad para la toma de decisiones -considerando entornos seguros- y que contribuyan de manera efectiva a elevar la calidad de vida.

El presente libro reúne trabajos de investigación bajo la línea de políticas públicas para el desarrollo humano. Los capítulos incluidos en esta obra están derivados de las versiones revisadas y corregidas de las ponencias presentadas en el marco del “IV Seminario Internacional de Políticas Públicas y Seguridad Humana” celebrado en el Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara el 22 y 23 de octubre del 2018, el cual fue coorganizado por la propia Universidad de Guadalajara a través del Doctorado en Políticas Públicas y Desarrollo y la Universidad Autónoma de Sinaloa.

Este evento además de generar un espacio de reflexión y discusión sobre la temática de políticas públicas para el desarrollo humano también buscó generar espacios de interacción para que estudiantes del Doctorado en Políticas Públicas y Desarrollo participaran en la impartición de pláticas y talleres, así como su incursión en algunos de los capítulos de

* Profesor Investigador adscrito al Departamento de Políticas Públicas, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA), Universidad de Guadalajara

este escrito. Asimismo, integra esfuerzos de los cuerpos académicos UDG-CA-831 “Políticas públicas para la seguridad humana” de la Universidad de Guadalajara y UAS-CA-228 “Gobierno y políticas públicas”.

El presente libro reúne trabajos de investigación bajo la línea de políticas públicas para el desarrollo humano. Los capítulos incluidos en esta obra están derivados de las versiones revisadas y corregidas de las ponencias presentadas en el marco del “IV Seminario Internacional de Políticas Públicas y Seguridad Humana” celebrado en el Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara el 22 y 23 de octubre del 2018, el cual fue coorganizado por la propia Universidad de Guadalajara y la Universidad Autónoma de Sinaloa. Este evento además de generar un espacio de reflexión y discusión sobre la temática de políticas públicas para el desarrollo humano también buscó generar espacios de interacción para que estudiantes del Doctorado en Políticas Públicas y Desarrollo participaran en la impartición de pláticas y talleres, así como su incursión en algunos de los capítulos de este escrito.

El libro se organiza en cinco capítulos. El primer capítulo, “El impacto de la delincuencia y la violencia en las empresas en México: ¿nos acercamos al umbral de guerra?” de Rigoberto Soria Romo y María Azucena Salcido Ledezma desarrolla el concepto “umbral de guerra” y lo aplica a las entidades federativas mexicanas. Para ello, 1) se analizó el impacto de la inseguridad pública, la delincuencia y la violencia sobre las empresas y 2) se estudió cómo responden los empresarios ante estos fenómenos. Se postula que el comportamiento de los empresarios es racional, es decir, buscan maximizar sus beneficios o minimizar sus pérdidas. Se muestra que los empresarios siguen una trayectoria de 4 etapas, no necesariamente sucesivas, ante un contexto de inseguridad y violencia: a) tomar medidas de protección; b) modificar sus actividades relacionadas con los negocios y c) limitar sus planes de crecimiento y, en el extremo, d) cancelar inversiones productivas y cerrar operaciones. Cuando se alcanza este punto, se llega al umbral de guerra, que impacta el crecimiento económico, los empleos y el bienestar general. Dicho impacto es más fuerte en los estados con mayor intensidad en la delincuencia y la violencia.

El segundo capítulo, “Jefatura de familia e implementación de medidas de contención contra la inseguridad en los hogares mexicanos”, de autoría de Iván Alejandro Salas Durazo y Carlos Alberto Gutiérrez Salazar se busca identificar la posible asociación entre la escolaridad de las y los jefes de familia con relación a la implementación de medidas de protección contra la delincuencia. Para ello, se realizan pruebas de hipótesis sobre un grupo definido de acciones que pueden ser clasificadas de acuerdo con su costo y alcance. Se emplean los datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre seguridad Pública (ENVIPE) para el año 2020. Como principales resultados se identificó la transitividad existente entre el nivel educativo de las y los jefes de familia y su capacidad para implementar acciones para mitigar el impacto de los delitos cometidos en los hogares. Asimismo, se reafirma el argumento de que los recursos familiares se destinan a un tercer aspecto, complementario a las necesidades básicas y a las complementarias, relativo a la contención y mitigación de los efectos no deseados de externalidades negativas, específicamente desde la perspectiva de este escrito, hacia la disuasión y contención del delito cometido en los hogares.

Por su parte, el tercer capítulo, “Análisis institucional del programa Subsidio para la Seguridad de los Municipios (SUBSEMUN) al Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG)”, de Rosalinda Gámez Gastélum y Carlos López Portillo Tostado aborda el problema de diseño, evaluación y reestructuración de una política pública. El objeto de estudio es el programa de Subsidios para la Seguridad Pública Municipal, mejor conocido como SUBSEMUN y su rediseño en el programa denominado FORTASEG, con el propósito de atender de manera incremental la evolución de los fenómenos de violencia y criminalidad municipales. El análisis cuenta con referentes teóricos y estado del arte sobre el modelo incremental; seguridad, políticas públicas y describe origen, objetivos y destino de gasto de los programas en mención. Para lo anterior, se estudia el origen del programa, así como su papel en la política de seguridad pública municipal. Se revisan sus principales características: objetivos y destinos de gasto. Asimismo, se realiza un análisis desde la Metodología del Marco Lógico (MML) del programa SUBSEMUN, usando como referente el estudio realizado por el CIDE 2014. Enseguida, se describen las características de FORTASEG para identificar el cambio de enfoque de política pública más reactivo – punitivo.

En el cuarto capítulo, “Administración comunitaria de espacios públicos en lugares con alta incidencia delictiva. El caso de Culiacán”, de Iliana del Rocío Padilla Reyes y Jocelyn Arreola Laveaga se analizan las experiencias de conformación, seguimiento y consolidación de cinco comités para la administración comunitaria de parques vecinales en colonias del sector oriente de la ciudad de Culiacán, reconocidas por ser domicilio de detenidos por la policía, y escenario de crímenes de alto impacto. Los parques fueron intervenidos entre el 2010 y el 2012 por el Ayuntamiento de Culiacán, con recursos federales del programa Rescate de Espacios Públicos, y se crearon comités bajo las estrategias que marcaban sus reglas de operación. A ocho y seis años de la implementación, la organización vecinal en la mayoría de los espacios no tuvo los resultados que se esperaban. A través de entrevistas semi estructuradas con líderes y otros actores claves se relatan las historias de los comités y se identifican a la luz de la Teoría de la Acción Colectiva algunos aspectos de éxito y fracaso en la organización vecinal.

Finalmente, el quinto capítulo “Análisis de clima organizacional en seguridad pública: el caso de la Policía Estatal Preventiva (PEP), Sinaloa”, de Karely Janessy Caro Torres, María Estela Torres Jaquez y Rosalinda Gámez Gastélum aborda al clima organizacional como un elemento fundamental en el desempeño del personal en cualquier organización, debido a que éste determina el rendimiento, satisfacción, motivación, y entusiasmo para que los objetivos de cualquier institución pública o privada sean cumplidos, de esa manera se considera un factor que afecta el desempeño de las mismas, particularmente en organizaciones públicas donde se diseñan e implementan políticas públicas, como las relacionadas con la seguridad pública, cuya unidad de análisis es la Policía Estatal Preventiva (PEP). Este documento tuvo como objetivo determinar el clima organizacional y sus efectos en el desempeño de los elementos de la PEP en Culiacán, Sinaloa. Derivado de lo anterior, se pretende aportar un marco teórico de clima organizacional, en su conceptualización, la diferencia entre conceptos afines, así como las dimensiones, categorías, enfoques, modelos e instrumentos de medición.

Bibliografía

- Mack, A. (2005). El concepto de seguridad humana, *Papeles de cuestiones internacionales*, (90), pp. 11-18.
- Pérez, K. (2006). El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos, *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (76), pp. 59-77.
- PNUD (1994). Informe sobre el Desarrollo Humano 1994. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Rojas, F. (2007). *Seguridad humana: aportes en la reformulación del concepto de seguridad. Seguridad humana y nuevas políticas de defensa en Iberoamérica*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y Libertad*, México D. F., Editorial Planeta.

EL IMPACTO DE LA DELINCUENCIA Y LA VIOLENCIA EN LAS EMPRESAS EN MÉXICO: ¿NOS ACERCAMOS AL UMBRAL DE GUERRA?¹

Rigoberto Soria Romo²

María Azucena Salcido Ledezma³

RESUMEN

El presente trabajo tiene el objetivo de desarrollar el concepto “umbral de guerra” y aplicarlo a las entidades federativas mexicanas. Para lo anterior, es necesario 1) analizar el impacto de la inseguridad pública, la delincuencia y la violencia sobre las empresas y 2) estudiar cómo responden los empresarios ante estos fenómenos. Se postula que el comportamiento de los empresarios es racional, es decir, buscan maximizar sus beneficios o minimizar sus pérdidas. Se muestra que los empresarios siguen una trayectoria de 4 etapas, no necesariamente sucesivas, ante un contexto de inseguridad y violencia: a) tomar medidas de protección; b) modificar sus actividades relacionadas con los negocios y c) limitar sus planes de crecimiento y, en el extremo, cancelar inversiones productivas y cerrar operaciones. Cuando se alcanza este punto, se llega al umbral de guerra, que impacta el crecimiento económico, los empleos y el bienestar general. Dicho impacto es más fuerte en los estados con mayor intensidad en la delincuencia y la violencia. El estudio detecta un círculo vicioso en las entidades más impactadas como Guerrero, Michoacán, Morelos y Tamaulipas, mismas que se perciben muy cercanas al umbral de guerra. El Estado mexicano debe responder con una política de seguridad pública compartida y coordinada entre federación, estados y municipios. Dicha política debe contener la delincuencia y la violencia y transformar el círculo vicioso en el círculo virtuoso reseñado y evitar que las entidades federativas y las empresas se acerquen al umbral de guerra.

Palabras clave

Inseguridad, violencia, victimización de empresas, umbral de guerra.

1. Una versión previa se presentó como ponencia en el XXXV congreso internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (Latin American Studies Association) celebrado en Lima, Perú, del 29 de abril al 1 de mayo de 2017.

2. Profesor Investigador adscrito al Departamento de Políticas Públicas, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA), Universidad de Guadalajara

3. Doctora en Políticas Públicas y Desarrollo por la Universidad de Guadalajara. Actualmente labora en el Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco.

INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS

El presente trabajo tiene el objetivo de analizar el impacto de la inseguridad pública, la delincuencia y la violencia sobre las empresas a nivel de entidad federativa y vislumbrar la posibilidad sobre cuáles de ellas se acercan a lo que se ha denominado como umbral de guerra. La principal fuente de información es la Encuesta Nacional de Victimización de Empresas (ENVE) aplicada por el INEGI en 2012, 2014 y 2016, con datos relativos a 2011, 2013 y 2015. La unidad económica (UE) por EF es la unidad de análisis. La muestra del INEGI contempla las UE, tanto micro como pequeñas, medianas o grandes, en todos los sectores, con excepción de la agricultura y el gobierno. Sólo se consideran UE que llevan a cabo sus actividades en instalaciones fijas o en viviendas que cuentan con acceso independiente (Jaimes y Vielma 2014:182). Las encuestas de victimización de empresas, se reconocen como uno de los mejores instrumentos para superar las deficiencias de los registros administrativos de los delitos y obtener estimaciones confiables de este fenómeno (Mugellini 2014a: 5). Una opinión que refuerza a la anterior es la de Lagos y Dammert (2012:23) quienes señalan que aunque las encuestas de victimización enfrentan varios desafíos, son reconocidas como “el mejor instrumento para avanzar en el conocimiento de los criminales” (Lagos y Dammert, 2012: 23). Esta información se complementa con la *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental*, en sus tres ediciones (2012, 2014 y 2016) también del INEGI y datos sobre homicidios de la misma institución.

Para cumplir los objetivos planteados inicialmente, el trabajo se integra por 4 apartados adicionales. En el siguiente se presenta un marco teórico acerca del impacto de la inseguridad y la violencia sobre la actividad económica y otras consideraciones conceptuales acerca del comportamiento de los empresarios como reacción ante estos fenómenos. Posteriormente se describe el ambiente general de inseguridad y violencia al que se enfrentan las empresas, representándose por los homicidios dolosos además de diversos indicadores de la victimización de empresas (tasa de prevalencia delictiva, unidades económicas (UE) que han sido víctimas de al menos un delito, UE que cancelan inversiones); de la cifra negra en dicha victimización, que representa el grado de impunidad en este campo; de la no denuncia de los delitos a causas imputables a la autoridad pública, que representa el grado de desconfianza hacia la misma; dos indicadores de la corrupción a que se enfrentan los empresarios (percepción de la corrupción y la tasa de incidencia de la corrupción), entre otros factores. En el tercer apartado, que es el principal del trabajo, se utiliza la información expuesta para establecer un ranking de las entidades federativas en función de diversas variables que permite analizar comparativamente las entidades federativas y establecer cuál(es) de ellas estarían cerca del umbral de guerra. En el mismo apartado se presentan las correlaciones entre las variables que ayudan a profundizar el análisis y, finalmente, se desarrolla un ejercicio de panel de datos con el mismo objetivo. En el cuarto apartado se presentan las conclusiones del trabajo.

El conocimiento de los efectos de la delincuencia sobre las empresas es un insumo indispensable para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas que atiendan este fenómeno considerado una prioridad en la actualidad.

IMPACTO DE LA DELINCUENCIA SOBRE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA Y EL COMPORTAMIENTO RACIONAL DE LOS EMPRESARIOS

La delincuencia contra los negocios se refiere a cualquier tipo de delito en contra de las empresas privadas (incluyendo a sus empleados) y a las actividades que realizan. Este fenómeno ha adquirido una importancia creciente. Anteriormente se le consideraba un problema menor, porque los delitos contra las empresas usualmente no tienen víctimas humanas, por lo que producían menos efectos traumáticos en las personas e impactan relativamente menos a la inseguridad subjetiva (INEGI 2012a: 3). Hamilton-Smith y Mackenzie (2010: 77), en Hopkins (2014: 77), distinguen entre varios daños potenciales provocados por la delincuencia contra las empresas, destacando los siguientes:

- Económicos: el costo financiero derivado de las actividades delictivas.
- Físicos: daños infligidos a las personas.
- Psicológicos: intimidación de las personas y creación de sensación de impotencia.
- A la sociedad: daños a las instituciones legítimas (cohecho, corrupción).
- Comunitarios: socava la estabilidad comunitaria, creando así el miedo a la delincuencia.
- Ambientales: por ejemplo, la eliminación ilícita de desechos o la contaminación.

De igual forma, el INEGI (2012a: 3) señala:

[la] delincuencia contra las empresas tiene un impacto negativo en el clima de inversión ya que los altos niveles de delincuencia, y especialmente de crimen organizado, pueden desincentivar a los inversionistas locales y externos y, por tanto, obstaculizar la expansión de las empresas ... Por lo tanto, la valoración del nivel de delitos en contra de las empresas y la estimación de los costos sociales y económicos que éstos generan son de interés público y los hacedores de políticas deben de asumir medidas para prevenir y combatir este fenómeno.

Una tesis interesante es la planteada por Robles *et al* (2013:19) quienes señalan:

[la] ... violencia no tiene necesariamente un efecto lineal sobre el desempeño económico. Debajo de cierto umbral es posible que las empresas internalicen sus costos a través de pagos de derechos de piso, robos, tecnología para incrementar su protección como cámaras en los tráileres, rescates, costos de guardaespaldas, entre otros. Bajo estas condiciones, la violencia podría afectar marginalmente tanto la demanda como la oferta laboral. Las empresas más pequeñas podrían dejar de operar haciendo que la demanda laboral se contraiga. Esperaríamos ver una disminución en la proporción de trabajadores y un aumento en el desempleo en el corto plazo... No obstante, es factible que exista un umbral de violencia por encima del cual se esperaría una contracción más severa de la actividad económica.

Los autores continúan con el argumento:

Es de esperarse que, alcanzado este umbral de guerra, la violencia relacionada con el narcotráfico impacte profundamente el desempeño económico. Bajo estas condiciones, es factible que un número considerable de empresarios decidan cerrar sus negocios y migrar con sus familias a zonas más seguras. Cuando varias empresas deciden dejar de operar, esperaríamos observar una disminución en la producción total de productos y servicios, así como también en la inversión, y una fuerte contracción del PIB (Robles *et al* 2013: 20).

Conviene enfatizar que Robles *et al* se refieren únicamente a la violencia “relacionada con el narcotráfico”. En sentido contrario, el presente trabajo parte de la premisa de que la empresa y las entidades federativas son impactadas por todo tipo de inseguridad y violencia, incluyendo la ocasional y la delincuencia común. De igual forma, se postula que el comportamiento de las víctimas de la violencia también es racional, en el sentido de buscar las mayores utilidades netas de sus negocios o, en caso de ser víctimas de la inseguridad y la violencia, tratar de minimizar las pérdidas.

El objetivo del presente trabajo es analizar comparativamente las entidades federativas en México para vislumbrar cual(es) de ellas se acercan al umbral de guerra y cuál(es) se ubican lejos de dicho fenómeno. Para lo anterior se utilizan diversas técnicas desde la elaboración de un ranking de los diferentes estados en función de variables consideradas relevantes, el cálculo de un conjunto de correlaciones y el planteamiento de dos modelos de panel de datos. Como primer paso en el cumplimiento de los objetivos planteados, se analizan los diversos indicadores de la violencia y la inseguridad que impactan la victimización de las empresas en el país.

EL AMBIENTE GENERAL DE INSEGURIDAD Y VIOLENCIA

EL INDICADOR DE HOMICIDIO DOLOSO

En un trabajo como el presente conviene presentar un panorama general de la inseguridad y la violencia prevaleciente por entidad federativa. Para describir dicho escenario, se ha seleccionado la variable homicidio doloso (HD), que coincide con la definición de homicidio intencional utilizado por la UNODC (2011:12) que es aquella “muerte ilícita infligida a propósito o intencionalmente a una persona por otra persona” o expresado de manera alterna “el autor del delito tenía la intención de causar la muerte o lesiones graves por sus actos” (UNODC 2011: 17). Esta definición “excluye muertes relacionadas con conflictos, muertes causadas cuando el autor fue imprudente o negligente, así como asesinatos que normalmente se consideran justificables de acuerdo con la ley penal, como los que hacen los agentes de la ley en el cumplimiento de sus deberes o en legítima defensa” (UNODC 2011: 17).

El mismo trabajo de la UNODC (2011: 17) señala las razones por las cuales utilizar este indicador ya que:

Debido a su gravedad, el homicidio es uno de los crímenes más escrupulosamente registrados y los datos sobre homicidios se consideran entre los indicadores de delincuencia más representativos y comparables. En algunas circunstancias,[...] el homicidio también representa una aproximación razonable a la delincuencia violenta en general, y debido a la naturaleza “invisible” de muchos crímenes violentos en cuanto a su falta de registro, el homicidio puede considerarse la punta del “iceberg” de la violencia.

Finalmente, el citado trabajo de UNODC (2011: 19) señala.

El homicidio tiende a ser registrado de manera efectiva por las instituciones policiales y de justicia penal y, por lo tanto, los datos de homicidio de la policía son relativamente precisos en comparación con otros tipos de delitos, como agresión o violación, para los cuales la “cifra negra” tiende a ser mayor.

En otras palabras, el HD es un buen indicador de la inseguridad y la violencia prevaleciente en un país o entidad federativa, el mejor afirman algunos autores, por dos razones:

- a) Es el indicador que mejor representa la inseguridad y la violencia, es la punta del “iceberg”.

- b) Es el delito que tiene una las menores cifras negras, es decir, hasta hace unos pocos años fue muy difícil ocultar o no reportar un asesinato, además de que un cadáver generalmente pasa por la oficina de un forense para certificar la causa de su muerte.

Sin embargo, esta certeza acerca del HD como buen indicador, está siendo cuestionada por el cambio de actitudes en el crimen organizado, ya que anteriormente cuando un grupo de ellos ejecutaba a un miembro de una banda rival, el muerto trataba de mostrarse, de hacerse evidente para ejemplificar o para inducir temor. Hoy muchos de los asesinados por bandas de la delincuencia organizada son “civiles” inocentes o familiares de los miembros de las bandas rivales, los muertos tienden a ocultarse e inhumarse de manera clandestina, esto hace que la cifra negra por homicidio sea realmente desconocida y este indicador de violencia pierde confiabilidad, aunque no se ha desarrollado uno mejor. Una última importante aclaración es que el HD no es un delito que afecta directamente a las empresas, aunque debido a que el objetivo de este apartado es visualizar el ambiente de inseguridad y violencia en las entidades federativas se toma como indicador de tal ambiente.

Visto históricamente, la tasa de homicidios a nivel nacional venía en franco descenso desde principios de los años 90 del siglo pasado hasta llegar a aproximadamente a 8 homicidios por cada 100 mil habitantes en 2007, comenzando a repuntar el año siguiente. Se llega a un pico cercano a 24 en 2011, para iniciar un leve descenso a 22 en 2012 hasta 2015, para repuntar de nuevo a 20 en 2016. Los datos disponibles a finales de 2017 señalan que este año puede ser el más violento de la historia reciente, incluso superando a 2011 (cuadro 1).

CUADRO 1.- HOMICIDIOS TOTALES Y HOMICIDIOS POR CADA 100 MIL HABITANTES, 1990-2016

Año	Homicidios	Población	Homicidios por cada 100 mil habitantes
1990	14,493	87'064,847	16.65
1991	15,128	88'630,941	17.07
1992	16,594	90'132,585	18.41
1993	16,040	91'600,655	17.51
1994	15,839	93'055,300	17.02
1995	15,612	94'490,336	16.52
1996	14,505	95'876,664	15.13
1997	13,552	97'204,604	13.94
1998	13,656	98'485,424	13.87
1999	12,249	99'706,067	12.29

2000	10,737	100'895,811	10.64
2001	10,285	102'122,295	10.07
2002	10,088	103'417,944	9.75
2003	10,087	104'719,891	9.63
2004	9,329	105'951,569	8.80
2005	9,921	107'151,011	9.26
2006	10,452	108'408,827	9.64
2007	8,867	109'787,388	8.08
2008	14,006	111'299,015	12.58
2009	19,803	112'852,594	17.55
2010	25,757	114'255,555	22.54
2011	27,213	115'682,868	23.52
2012	25,967	117'053,750	22.18
2013	23,063	118'395,054	19.48
2014	20,010	119'713,203	16.71
2015	20,762	121'005,815	17.16
2016	24,559	122'273,473	20.09

Fuente: INEGI. Estadísticas de mortalidad. La población se tomó del CONAPO.

Las cifras señalan que los homicidios dolosos se incrementaron a nivel nacional de 8 mil 867 en 2007 a 27 mil 213 en 2011, se triplicaron en estos 3 años. Las entidades más afectadas durante este periodo crítico son Chihuahua, Sinaloa, Guerrero, Michoacán, Coahuila y Baja California. En otras entidades el nivel de homicidios se ha sostenido relativamente alto mientras que otros como Nayarit, Nuevo León y Durango, aunque vivieron un repunte en este delito en el periodo 2010-2012, tienden a recobrar los niveles anteriores a esta crisis. De igual forma, se distinguen entidades en las cuales este indicador se ha mantenido relativamente estable, si haber observado un repunte pronunciado, pero tampoco han podido reducir esta tasa, destacan en este aspecto los estados de México, Oaxaca y San Luis Potosí.

En otros estados como Jalisco, Colima, Veracruz, Guanajuato y Morelos no se observó un repunte muy pronunciado en los años críticos, pero sí han observado un incremento paulatino y permanente durante todo el periodo. Finalmente, existe un grupo de entidades que parecen no haber sido tocadas por este brote de inseguridad y de violencia, entre las que destacan Hidalgo, Aguascalientes, Tlaxcala, Baja California Sur, Querétaro, Puebla y Yucatán. Finalmente, la Ciudad de México, Chiapas y Quintana Roo, se mantuvieron estables durante todo el periodo (esta información se encuentra en el cuadro 2).

CUADRO 2.- HOMICIDIOS TOTALES POR ENTIDAD FEDERATIVA, 2006-2015

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Aguascalientes	26	44	59	67	75	105	48	49	46	47
Baja California	465	369	1,031	1,530	1,525	822	587	771	714	852
Baja California Sur	26	35	38	34	55	50	37	49	93	181
Campeche	33	50	54	58	48	51	81	71	78	67
Coahuila de Zaragoza	104	107	175	270	449	718	1,146	798	475	314
Colima	43	43	56	61	131	169	265	227	138	229
Chiapas	538	101	262	514	199	196	389	493	460	546
Chihuahua	648	518	2,604	3,680	6,421	4,487	2,776	2,136	1,758	1,541
Ciudad de México	819	848	931	981	1,078	1,100	1,086	1,107	1,089	1,079
Durango	181	178	426	1,033	1,112	1,085	838	475	348	207
Guanajuato	207	219	296	492	446	616	692	701	802	969
Guerrero	788	764	1,001	1,851	1,567	2,397	2,638	2,283	1,727	2,421
Hidalgo	48	74	75	145	113	211	161	168	210	235
Jalisco	480	450	547	681	1,081	1,527	1,558	1,488	1,040	1,228
Estado de México	1,748	1,243	1,579	1,864	2,114	2,627	2,900	3,311	2,918	2,688
Michoacán de Ocampo	988	556	658	934	707	853	830	919	930	873
Morelos	141	126	215	259	494	435	672	630	439	469
Nayarit	103	108	155	195	541	583	288	226	173	146
Nuevo León	169	279	241	342	928	2,149	1,833	932	575	474
Oaxaca	520	563	617	598	731	685	696	762	745	810
Puebla	353	274	352	360	376	440	465	560	565	632
Querétaro	61	56	73	89	73	109	114	119	107	140
Quintana Roo	67	121	144	141	145	164	154	164	125	145
San Luis Potosí	159	142	199	211	363	364	455	302	270	265
Sinaloa	457	397	820	1,413	2,397	1,967	1,380	1,206	1,154	1,089
Sonora	249	321	435	573	740	542	526	659	665	585
Tabasco	145	146	154	173	194	230	195	247	236	364
Tamaulipas	358	193	265	315	963	1,097	1,557	882	910	682
Tlaxcala	45	36	54	81	56	89	75	88	93	79

Veracruz de Ignacio de la Llave	359	380	341	692	461	999	1,017	761	881	1,007
Yucatán	42	49	49	37	34	53	42	49	48	58
Zacatecas	77	73	98	129	140	292	463	430	197	337
Total nacional	10447	8863	14004	19803	25757	27212	25964	23063	20009	20759

FUENTE: INEGI. Estadísticas de mortalidad.

Como conclusión preliminar de este indicador, se puede señalar que aquellas entidades en las que se han concentrado los HD son las que presentan un mayor riesgo de aproximación al umbral de guerra y éstas corresponden con aquellas entidades donde existen grupos de delincuencia organizada que tienen como una de sus actividades importantes el tráfico de drogas. Se puede mencionar a las siguientes: Chihuahua, Sinaloa, Guerrero, Tamaulipas, Michoacán, Coahuila y Baja California.

CUADRO 3. DISTRIBUCIÓN DE LOS DELITOS OCURRIDOS POR ENTIDAD FEDERATIVA, SEGÚN CIFRA NEGRA, 2011, 2013 Y 2015

Entidad federativa	2011	2013	2015
Michoacán	93.1	91.7	96.3
San Luis Potosí	91.1	85.1	95.0
Nayarit	89.0	86.9	94.6
Tlaxcala	89.9	92.1	93.3
Zacatecas	85.3	85.5	92.1
Campeche	77.6	89.1	91.5
Veracruz	89.6	87.6	90.3
Morelos	72.6	90.7	90.0
Sinaloa	70.2	78.0	89.8
Nuevo León	82.7	84.5	89.7
Colima	78.6	82.2	85.5
Guerrero	94.2	95.0	93.6
Hidalgo	90.4	91.1	92.6
Puebla	93.5	84.4	92.4
Guanajuato	94.6	93.5	92.1
Yucatán	93.2	93.7	92.1
Baja California Sur	88.7	85.7	92.1

Aguascalientes	93.2	87.4	91.5
Oaxaca	93.8	88.5	91.3
Durango	92.3	89.2	91.3
Tamaulipas	91.5	92.1	90.2
Chiapas	92.2	90.9	90.2
Jalisco	90.3	88.1	90.1
Quintana Roo	87.7	87.7	89.5
Ciudad de México	90.5	83.9	88.7
Coahuila	89.2	91.0	88.5
Sonora	91.6	79.5	88.3
Querétaro	89.3	83.3	87.9
Estado de México	82.7	92.1	87.5
Chihuahua	87.0	73.7	85.3
Baja California	84.4	77.9	83.3
Tabasco	93.5	80.2	81.9
Nacional	88.1	88.1	90.3

1 Es la suma de los delitos captados por la encuesta, hayan sido o no denunciados ante el Ministerio Público.

2 Se calcula como la razón de los delitos no denunciados más los delitos denunciados sin averiguación previa más aquellos en los cuales no fue especificado si se denunció o si se inició averiguación previa, entre el total de delitos.

Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Victimización de Empresas, 2012, 2014 y 2016.

IMPUNIDAD Y DESCONFIANZA EN LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA

Un segundo indicador del ambiente de negocios hacia las empresas es la confianza de éstas hacia las instituciones de procuración de justicia. La confianza tiene muchas definiciones y se puede medir de varias formas. En este trabajo se estudia su opuesto: la desconfianza y la impunidad, dos caras de la misma moneda. Este factor es medido por medio de la cifra negra (CN) de las UE tomando en consideración la información de las 3 ediciones de la ENVE (2012, 2014 y 2016). La CN se integra por todos aquellos delitos que se cometen y se captan en la ENVE en donde el informante declara que no acudieron a denunciar el delito. Se plantea que las UE no denuncian los delitos por desconfianza a las autoridades. La información sobre la CN se encuentra en el cuadro 3, mismo que presenta a las entidades federativas en orden descendente de acuerdo a la entidad que presentó la CN más alta en 2015.

De acuerdo con esta información, la CN a nivel nacional permaneció estable entre

2011 y 2013 (88.1%), mientras que repuntó ligeramente entre 2013 y 2015 (90.3%). En varias entidades se observa una tendencia al alza en los tres periodos, entre los que destacan Tlaxcala, Zacatecas, Morelos, Sinaloa, Nuevo León, Colima, Hidalgo, Tamaulipas y Quintana Roo. Otras entidades observan una relativa estabilidad como Yucatán, Chiapas y Jalisco. El resto de estados, que son la mayoría, observa una baja entre 2011 y 2013 para repuntar en 2015.

CUADRO 4 DISTRIBUCIÓN DE LOS DELITOS NO DENUNCIADOS POR ENTIDAD FEDERATIVA, SEGÚN CAUSAS ATRIBUIBLES A LA AUTORIDAD, 2011, 2013 Y 2015¹

Entidad federativa	2011	2013	2015
Guanajuato	49.4	67.0	72.9
Querétaro	55.2	64.8	66.6
Jalisco	55.8	55.5	66.0
Puebla	45.6	54.9	65.9
Coahuila	47.1	63.4	65.0
Zacatecas	53.9	57.6	60.8
Chihuahua	36.0	56.7	58.8
Hidalgo	50.8	51.8	58.3
Sinaloa	52.0	56.6	56.2
Oaxaca	65.3	61.6	67.9
Morelos	71.7	58.8	67.1
Guerrero	65.8	55.1	65.2
Estado de México	48.7	70.3	63.6
Aguascalientes	61.8	59.3	61.2
San Luis Potosí	68.6	57.3	61.0
Nuevo León	64.9	54.1	60.8
Nayarit	48.8	63.5	59.7
Sonora	63.3	63.8	57.9
Michoacán	56.4	63.7	57.1
Veracruz	63.9	40.6	56.4
Baja California Sur	54.4	69.9	56.3
Tlaxcala	73.6	69.3	56.2
Baja California	60.3	62.5	54.8

Tabasco	51.2	56.3	54.0
Chiapas	61.4	62.1	53.7
Colima	47.9	56.3	51.7
Tamaulipas	63.8	49.8	51.2
Quintana Roo	60.3	65.8	50.8
Yucatán	52.6	43.6	49.8
Campeche	52.7	54.5	47.0
Durango	62.0	73.5	39.5
Ciudad de México	41.2	70.6	38.2
Nacional	54.3	60.8	58.5

1 Son los delitos captados por la encuesta en donde el informante declara que no acudieron al Ministerio Público a denunciar el delito por causas atribuibles a la autoridad, incluyendo las opciones “por miedo a que lo extorsionaran”, “pérdida de tiempo”, “trámites largos y difíciles”, “desconfianza en la autoridad” y “por malas experiencias anteriores con la autoridad”.

Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Victimización de Empresas, 2012, 2014 y 2016.

Desde otra perspectiva, Michoacán es la entidad federativa con la CN más alta en 2015 y junto con San Luis Potosí, Nayarit, Tlaxcala, Zacatecas y Campeche, son entidades con CN por encima de la media nacional, mientras que las entidades federativas con menor CN son Tabasco, Baja California, Chihuahua, Estado de México, Querétaro, Sonora, Coahuila, Ciudad de México y Quintana Roo.

La expresión más clara de la desconfianza de las empresas en relación con las autoridades de procuración de justicia es el indicador de las causas por las que no se denuncia. La CN puede deberse a dos tipos de causas: las atribuibles a la autoridad, incluyendo las opciones “por miedo a que lo extorsionaran”, “pérdida de tiempo”, “trámites largos y difíciles”, “desconfianza en la autoridad” y “por malas experiencias anteriores con la autoridad” y otros tipos de causas no atribuibles a la autoridad (incluye las opciones “por miedo al agresor”, “delito de poca importancia”, “no tenía pruebas” y “otras”). En el cuadro 4 se presenta dicha información ordenada por entidad federativa en forma descendente de acuerdo al mayor porcentaje en 2015. El promedio nacional para 2011 es de 54.3%, subiendo a 60.8% para 2013 y descender ligeramente a 58.5% para 2015.

En varias entidades se observa una creciente desconfianza en las autoridades, pues el porcentaje de no denuncia por causas atribuibles a la autoridad es creciente, como son los casos de Guanajuato, Querétaro, Jalisco, Puebla, Coahuila, Zacatecas, Chihuahua e Hidalgo. También existen un grupo de estados donde se observa una relativa estabilidad, destacando Sinaloa, Oaxaca, Michoacán y Aguascalientes. Finalmente, un número importante de entidades observa una baja en este indicador en el total del periodo, entre las que

se encuentra Sonora, Veracruz, Tlaxcala, Baja California, Chiapas, Tamaulipas, Quintana Roo, Yucatán, Campeche, Durango y la Ciudad de México.

PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN

El INEGI levanta cada dos años la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) que a la fecha tiene 3 ediciones, 2012, 2014 y 2016 con información de un año previo. Uno de los temas sobre los que indaga dicha encuesta es la corrupción, concretamente sobre la percepción de frecuencia de la corrupción en las entidades federativas entre la población de 18 años y más. En el cuadro 5 se presenta la información sobre percepción de la corrupción en las entidades federativas de los ciudadanos mayores de edad. El promedio nacional de percepción de la corrupción para 2011 es de 83.0, ascendiendo a 88.3 para 2013, permaneciendo estable en 2015.

En el cuadro 5 se ordena a las entidades de acuerdo al estado en que se perciben mayores niveles de frecuencia de la corrupción en 2015. De acuerdo con esta encuesta los estados más corruptos, con porcentajes mayores a 90%, son la Ciudad de México, Tabasco, Chiapas, Guerrero, Jalisco, Oaxaca, Morelos, Michoacán y San Luis Potosí. Los estados menos corruptos, con porcentajes menores a 80% son Querétaro, Yucatán e Hidalgo. El resto de entidades se ubica entre 80 y 90% de porcentaje de percepción de la corrupción, situación grave en todos los casos.

CUADRO 5. PERCEPCIÓN SOBRE LA FRECUENCIA DE CORRUPCIÓN EN SU ENTIDAD FEDERATIVA, 2001, 2013 Y 2015 *

Entidad federativa	2011	2013	2015
Ciudad de México	87.5	95.3	95.1
Tabasco	87.2	91.6	94.1
Chiapas	77.7	84.6	94.0
Guerrero	73.3	90.1	93.0
Jalisco	85.3	94.7	92.3
Oaxaca	83.6	89.3	92.2
Morelos	83.5	91.8	90.7
Michoacán	86.9	92.2	90.7
San Luis Potosí	75.1	82.3	90.1
Estado de México	86.5	90.3	89.8
Sonora	84.3	86.5	89.6
Baja California	83.3	83.4	89.5

Nuevo León	79.0	85.7	89.3
Sinaloa	86.3	90.5	89.3
Zacatecas	88.1	86.6	89.1
Guanajuato	85.0	89.4	88.2
Veracruz	79.5	84.6	86.5
Durango	80.9	89.6	86.1
Chihuahua	89.5	87.4	85.7
Nayarit	86.2	80.8	85.0
Colima	72.0	79.6	84.9
Tlaxcala	71.9	81.6	84.0
Baja California Sur	70.7	84.6	83.8
Puebla	83.6	91.5	83.7
Coahuila	78.9	81.7	83.5
Quintana Roo	85.8	83.8	83.3
Campeche	71.8	79.3	82.7
Tamaulipas	72.1	82.9	82.2
Aguascalientes	82.2	78.3	80.9
Hidalgo	79.2	81.0	77.6
Yucatán	72.6	72.2	75.3
Querétaro	65.8	65.0	73.3
Nacional	83.0	88.3	88.8

* Encuesta realizada entre la población de 18 años y más que habita en áreas urbanas de cien mil habitantes y más por entidad federativa. La respuesta tiene cuatro opciones: muy frecuente, frecuente, poco frecuente y nunca. Aquí se presenta la suma de las opciones muy frecuente y frecuente.

Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, 2012, 2014 y 2016.

En este sentido, se observa una tendencia general al incremento de la percepción de la corrupción, pues en la gran mayoría de los estados se presenta un agravamiento de dicha percepción con aumentos de 2011 a 2013 y más crecimiento de 2013 a 2015. Destacan en este sentido la Ciudad de México, Tabasco, Guerrero, Oaxaca, San Luis Potosí, Sonora, Baja California, Nuevo León, Zacatecas, Veracruz, Colima, Tlaxcala, Coahuila, Campeche, Yucatán y Querétaro. Otro conjunto de entidades incrementa este indicador entre 2011 y 2013, para disminuir entre 2013 y 2015, tales como Jalisco, Morelos, Michoacán, Estado de México, Sinaloa, Guanajuato, Durango, Baja California Sur, Puebla, Quintana Roo, Tamaulipas, Aguascalientes, Hidalgo. Finalmente, un solo estado, Chihuahua, desciende sistemáticamente en la percepción de la corrupción de 89.5 en 2011, a 87.4 en 2013 y a 85.7 en 2015, aunque cabe aclarar que su punto de partida es superior a la media nacional, pasando a un nivel un poco menor de la media nacional en 2015.

Sin lugar a dudas, la corrupción es un factor relevante que impacta el desarrollo de las entidades federativas y su situación de violencia e inseguridad, aunque su efecto no es claro, pues entidades de mayor desarrollo relativo como Querétaro y Aguascalientes tienen niveles de corrupción relativamente bajos, mientras que otras entidades de alto desarrollo como la Ciudad de México en la entidad más corrupta y uno de los estados más violentos como Chihuahua es la única entidad que observa niveles descendentes en sus niveles de percepción de la corrupción. Un verdadero enigma digno de estudiar con mayor detalle.

EVOLUCIÓN DE LA INCIDENCIA DELICTIVA CONTRA LAS EMPRESAS

El indicador más amplio de la incidencia delictiva en contra de las empresas es la tasa de prevalencia delictiva (TPD), definida como el total de UE víctimas de la delincuencia por cada 10 mil UE. En el cuadro 6 se presenta la información sobre la TPD contra las UE por entidad federativa para los años 2011, 2013 y 2015, así como la diferencia absoluta entre las estimaciones y una prueba de significancia estadística con tres resultados alternativos: la tasa baja (\Uparrow); la tasa sube (\Downarrow) y la tasa permanece igual (\Leftrightarrow). En este tema existen al menos dos asuntos a tratar: el nivel de victimización de las UE y la dinámica de la misma en el periodo 2011 – 2015.

A nivel nacional, se observa una disminución de la TPD entre 2011 y 2013 (de 3,737 UE victimizadas en 2011 a 3,363 en 2013), repuntando a 3,548 en 2015. Tomando el nivel de victimización para 2015, existen 15 entidades federativas por encima de la media y el resto se encuentra por debajo del promedio. El estado con la TPD más alta es Baja California seguido por Sonora, Michoacán, Aguascalientes y Guanajuato. Por su parte, las TPD más bajas son las observadas en Durango, Yucatán, Nayarit, Oaxaca, Chiapas y Zacatecas. La TPD de Baja California, la más alta es más del doble (218%) de Durango la entidad con menor TPD.

Entre 2011 y 2013, la TPD permaneció estadísticamente estable en 17 entidades federativas, bajó en 12 estados y aumentó en únicamente 3. Fue un periodo de relativa mejoría. Por su parte, entre 2013 y 2015, que fue un periodo de incremento de la delincuencia en contra de las UE, se observa que en 17 estados las TPD es estadísticamente estables, pero en 12 estados se incrementó esta modalidad de delincuencia y en únicamente en 3 de ellas mejora la seguridad de las UE.

Con la anterior información se trata de visualizar las entidades que se acercan al umbral de guerra. Para lo anterior se sigue el método que se expone a continuación.

CUADRO 6. TASA DE PREVALENCIA DELICTIVA POR ENTIDAD FEDERATIVA POR CADA DIEZ MIL UNIDADES ECONÓMICAS

Entidad Federativa	TPD 2011 I	TPD 2013 I	TPD 2015 I	Diferencia estimaciones 2013/2011	Diferencias estimaciones 2015/2013	Prueba de significancia * 2013 -2011	Prueba de significancia * 2015 -2013
Michoacán	2 936	3 865	4 495	929	630	↑	↑
Sonora	4 403	2 918	4 636	-1485	1 718	↓	↑
Aguascalientes	3 991	3 522	4 240	-469	718	↔	↑
Ciudad de México	4 152	2 844	3 875	-1308	1 031	↓	↑
Sinaloa	3 840	3 198	3 795	-642	597	↔	↑
Coahuila	3 864	2 837	3 637	-1027	800	↓	↑
Colima	3 202	2 632	3 529	-570	897	↓	↑
Chihuahua	3 812	2 866	3 459	-946	593	↓	↑
Hidalgo	3 338	2 464	3 453	-874	989	↓	↑
Nuevo León	4 870	2 557	3 369	-2313	812	↓	↑
Tabasco	3 281	2 535	3 154	-746	619	↓	↑
San Luis Potosí	3 135	2 111	3 043	-1024	932	↓	↑
Baja California	4 504	4 486	4 837	-18	351	↔	↔
Guanajuato	4 640	4 247	4 229	-393	-18	↔	↔
Querétaro	3 608	3 405	3 835	-203	430	↔	↔
Jalisco	3 618	3 867	3 715	249	-152	↔	↔
Estado de México	4 781	4 102	3 702	-679	-400	↔	↔
Morelos	3 992	3 771	3 317	-221	-454	↔	↔
Quintana Roo	3 998	3 520	3 569	-478	49	↔	↔
Tlaxcala	3 432	3 476	3 647	44	171	↔	↔
Baja California Sur	3 940	3 374	3 305	-566	-69	↔	↔
Tamaulipas	2 942	2 797	3 140	-145	343	↔	↔
Chiapas	2 665	2 607	2 590	-58	-17	↔	↔
Veracruz	2 654	2 580	2 899	-74	319	↔	↔

Zacatecas	2 309	2 555	2 835	246	280	↔	↔
Campeche	3 025	3 762	3 891	737	129	↑	↔
Guerrero	2 995	3 929	3 503	934	-426	↑	↔
Oaxaca	3 347	3 454	2 534	107	-920	↔	↓
Yucatán	2 750	2 896	2 389	146	-507	↔	↓
Nayarit	3 900	2 485	2 398	-1415	-87	↓	↔
Durango	4 333	2 475	2 210	-1858	-265	↓	↔
Puebla	3 083	4 286	3 603	1203	-683	↑	↓
Total nacional	3 737	3 363	3 548	-373	185	↓	↑

1 La tasa se calcula dividiendo el total de UE víctimas entre el total de UE en la EF, multiplicada por 10,000 unidades económicas, para el año respectivo.

* La prueba de significancia se lleva a cabo para $\alpha=0.05$.

Û Cifras estadísticamente equivalentes de 2015 a 2013 y de 2013 a 2014.

ß Cifras estadísticamente diferentes, la cifra de ENVE 2015 es menor que la cifra de 2013 y ésta es menor que la cifra de ENVE 2014.

Ý Cifras estadísticamente diferentes, la cifra de ENVE 2015 es mayor que la cifra de ENVE 2013 y ésta es mayor que la cifra de 2014.

Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Victimización de Empresas, 2012, 2014 y 2016. Tabulados básicos.

UN PRIMER ACERCAMIENTO AL UMBRAL DE GUERRA

Para analizar el umbral de guerra, se toma la información expuesta en los anteriores apartados para detectar las entidades federativas que se acercan a dicho fenómeno. Para lo anterior se sigue el método que se expone a continuación.

LOS RANKINGS DE LAS DIFERENTES VARIABLES

En primera instancia se clasifican las variables a utilizar en variables de estímulo y en variables de reacción. Las de estímulo son aquellas variables relacionadas con la situación delictiva o de inseguridad prevalecientes en una entidad federativa que hipotéticamente provocan un impacto en alguna de las variables de reacción. Estas variables son las que responden ante una acción delictiva o de inseguridad y corresponden al PIBE, la tasa de crecimiento económico, la captación de inversión extranjera y la atracción de la inversión pública y privada extranjera. En el cuadro 7 se presentan y explicitan las variables aplicadas en el presente trabajo.

CUADRO 7.- VARIABLES DE ESTÍMULO Y REACCIÓN

VARIABLES ESTÍMULO	VARIABLES REACCIÓN
Homicidios por cada 100 mil habitantes, 2006-2015	Producto Interno Bruto estatal per cápita, 2011-2015
Tasa de prevalencia delictiva sobre las unidades económicas, 2011, 2013 y 2015	Inversión extranjera directa per cápita, 2009-2015
Unidades económicas afectadas por al menos 1 delito, 2011, 2013 y 2015	Tasa de crecimiento PIBE per cápita, 2011-2015
Cifra negra por entidad federativa, 2011, 2013 y 2015	Inversión total per cápita, 2009-2015
Promedio de delitos no denunciados por causas atribuibles a las autoridades, 2011, 2013 y 2015	Producto Interno Bruto estatal per cápita, 2011-2015
Percepción de la corrupción por EF, 2011, 2013 y 2015	
Tasa de incidencia de la corrupción, 2013-2015	
Porcentaje de unidades económicas que cancelaron planes de inversión, 2013-2015	

Fuente: Elaboración propia

En primera instancia se toma el promedio de los homicidios por 100 mil habitantes por entidad federativa para los años 2006-2015 como variable base y se establece un ranking poniendo en primer lugar la entidad que más homicidios observa y así sucesivamente. El arreglo de los estados es en orden descendente tomando como primer lugar a Chihuahua, la entidad con mayor número de homicidios promedio. Esta información es la primera columna del cuadro 8. Del resto de las variables se toma el promedio del periodo que se indica en el cuadro 7 y se elabora un ranking para cada una de las variables y se arregla de acuerdo al lugar establecido para las entidades federativas en función de la variable base. Las variables clasificadas como estímulo se ordenan en forma descendente, de acuerdo a la entidad con una mayor incidencia delictiva o en la cifra negra o la percepción de la corrupción. Por su parte, las variables de reacción se ordenan en orden ascendente (de menor a mayor) para que coincidan con el primer grupo de variables en cuanto al color que los identifica.

Posteriormente, los estados se dividen convencionalmente en tres grupos, que se identifican con diferentes colores en función de la variable homicidios por cada 100 mil habitantes, las 11 más afectadas se identifican con el negro (gravedad); de la entidad 12 a la 21 se identifican con gris (intermedio) y de la 22 a la 32 se identifican con blanco que corresponde a los estados más seguros. Se acepta que las convenciones anteriores tienen

un grado de subjetividad y de arbitrariedad, sin embargo, son un punto de partida experimental para perfeccionarse en trabajos posteriores. De esta manera se puede identificar visualmente a los estados más cercanos al umbral de guerra por un lado (donde predominan los negros) y a los más seguros en el otro extremo (predominio de los blancos). Estos resultados se presentan en el cuadro 8.

De acuerdo con lo anterior la entidad más cercana al umbral de guerra es Morelos, ya que en las variables estímulo, únicamente califica en blanco en cifra negra (28° lugar) y en lo que respecta a las variables respuesta califica en gris en tasa de crecimiento del PIBE per cápita y en IED per cápita. La segunda entidad que cae cerca del umbral es Michoacán, que califica en gris en las causas de no denuncia por el lado de los estímulos y la tasa de crecimiento del PIBE per cápita por el lado de las variables respuesta. Le sigue Guerrero que observa altos índices de homicidio, victimización de empresas, cifra negra y no denuncia, aunque se sitúa en gris en algunas variables negativas como percepción de la corrupción, incidencia de la corrupción y prevalencia delictiva contra las UE. En el caso de Guerrero se observa que la inseguridad y la delincuencia han tenido un fuerte impacto negativo en las diferentes variables económicas como el PIB per cápita, su tasa de crecimiento y la atracción de la inversión, tanto de la extranjera directa como de la pública.

En el otro extremo, se encuentran entidades donde los índices de violencia son relativamente bajos, pues únicamente se encuentra en negro la cifra negra, pero no son atractivos para la IED y la inversión pública, por lo que se encuentran en zona gris en PIB per cápita y su tasa de crecimiento, por ejemplo, Yucatán.

Por otra parte, existen entidades federativas que muestran que altas tasas de crecimiento pueden ser compatibles con altos niveles de inseguridad y violencia, tal es el caso de Chihuahua que observa el primer lugar en homicidios y en UE víctimas de al menos un delito, UE que cancelaron planes de inversión y percepción y tasa de incidencia de la corrupción. A pesar de todos estos problemas Chihuahua observó un cuarto lugar en tasa de crecimiento del PIB per cápita, en IED per cápita y en inversión pública per cápita.

En contraste, Sinaloa, observa altos niveles de homicidios y en los indicadores de corrupción, pero niveles sorprendentemente bajos en victimización de empresas (lugares 31 y 32), niveles intermedios en PIB per cápita y su tasa de crecimiento, pero niveles muy bajos de atracción de IED. Baja California es otra entidad con niveles de homicidio relativamente altos con alta cifra negra y niveles de corrupción, pero con baja incidencia en la victimización de empresas, con buena atracción de IED y niveles intermedios de PIB estatal per cápita y crecimiento. Un caso similar es Durango, aunque a diferencia de Sinaloa y Baja California, sus niveles de crecimiento son relativamente más bajos. Nayarit es

sexto lugar en homicidios con niveles positivos en victimización de empresas, cifra negra, denuncia y corrupción. Sus niveles de PIBE per cápita y su tasa de crecimiento son relativamente bajos y la atracción de inversiones se encuentra en lugares intermedios.

También se encuentran casos de entidades que gozan de niveles de delincuencia intermedios, incluyendo algunos factores negativos altos (cifra negra, alto porcentaje de no denuncia y tasa de prevalencia delictiva (TPD) en contra de las empresas) observan altos niveles de crecimiento y de atracción de inversiones, tales son los casos de Aguascalientes y Querétaro y en menor medida, Guanajuato. Estas muestran que un crecimiento económico relativamente alto puede ser compatible con índices de inseguridad y violencia moderados, a condición que no pierdan su capacidad de atraer inversiones, sobre todo extranjeras. En estas entidades destaca el boom de la industria automotriz de exportación.

Nuevo León es una entidad federativa con niveles intermedios en los indicadores delictivos, corrupción y cifra negra, y buenos resultados en las variables económicas (PIB, IED). La Ciudad de México es un caso relativamente extraño, pues sus niveles de homicidios y victimización de UE se encuentran en zona gris y la percepción de la corrupción y su tasa de incidencia que son muy altos. Sin embargo, sus resultados económicos son muy buenos (2.º lugar en PIB per cápita, 7.º lugar en *tasa de crecimiento del PIB* y 3.º sitio en atracción de IED y de inversión en general). El estado de México es un caso intermedio en homicidios, contrastando con indicadores muy negativos en victimización de empresas, cifra negra, no denuncia y corrupción. Lo anterior impacta negativamente en los indicadores económicos, pues el estado de México se encuentra en los lugares 25 y 27 de PIB *per cápita* y su tasa de crecimiento y en niveles intermedios en atracción de inversiones. Jalisco es una entidad con un nivel intermedio de homicidios y altos niveles de percepción de la corrupción y TPD con una aceptable tasa de crecimiento del PIB (lugar 8) y lugares intermedios en PIB per cápita y atracción de inversión. Tlaxcala e Hidalgo son casos peculiares, pues con niveles bajos de homicidios, tienen niveles altos de prevalencia delictiva contra las UE, y se encuentran en los primeros estados en los que las UE son victimizadas y cancelan planes de inversión. De no ser por el nivel relativamente bajo de homicidios, estarían cerca del umbral de guerra.

Campeche y Tabasco son entidades que en las últimas décadas ha dependido de la industria petrolera, misma que se encuentra en crisis. Campeche es una entidad con niveles intermedios en todas las variables, excepto el PIB per cápita (1.º lugar), aunque de manera contrastante el último lugar en su tasa de crecimiento. Tabasco se encuentra en zona roja en tasa de crecimiento del PIB y atracción de inversiones.

CUADRO 7. RANKING DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN RELACIÓN A DIFERENTES VARIABLES RELACIONADOS CON LA INSEGURIDAD Y SUS EFECTOS

Entidad	Variables estímulo										Variables reacción				
	Homicidios x 100 mil habitantes	Tasa de prevalencia delictiva contra las UE	UE víctimas de al menos 1 delito ¹⁾	% de UE que cancelaron planes de inversión	% cifra negra	% de no denuncia ²⁾	% de percepción de corrupción	Tasa de incidencia de la corrupción	PIB estatal per cápita	Tasa de crecimiento PIBE per cápita	IED per cápita ¹⁾	Inversión Total per cápita ³⁾			
01 Chihuahua	1	19	6	7	30	30	10	2	15	4	4	4			
02 Guerrero	2	17	2	1	1	7	16	14	30	26	29	29			
03 Sinaloa	3	13	31	31	32	23	6	3	19	19	25	22			
04 Durango	4	24	21	20	10	19	14	24	20	22	22	21			
05 Baja California	5	1	28	24	31	13	17	6	12	18	10	14			
06 Nayarit	6	27	22	21	13	21	20	27	26	23	19	17			
07 Tamaulipas	7	26	3	3	7	24	28	31	11	25	13	11			
08 Morelos	8	9	1	2	28	2	7	4	22	21	20	23			
09 Colima	9	21	26	23	29	28	29	32	13	14	15	15			
10 Sonora	10	4	30	26	24	8	12	16	9	10	11	9			
11 Michoacán	11	6	8	5	2	16	4	11	28	12	27	24			
12 Oaxaca	12	22	15	15	8	3	8	13	31	11	23	20			
13 Nuevo León	13	14	16	18	26	12	18	30	3	9	6	6			
14 Coahuila	14	18	5	10	15	18	23	17	5	6	7	8			
15 Zacatecas	15	32	11	4	21	20	9	22	23	15	2	2			
16 Estado de México	16	3	9	12	22	9	5	1	25	27	18	16			
17 Jalisco	17	7	32	32	16	14	3	9	14	8	14	18			
18 Ciudad de México	18	11	17	19	20	31	1	7	2	7	3	3			
19 San Luis Potosí	19	28	4	11	12	5	22	12	16	5	8	13			

20 Campeche	20	20	23	22	25	29	30	25		1	32	17	12
21 Quintana Roo	21	8	29	30	19	17	19	8		7	16	12	10
22 Guanajuato	22	2	14	9	3	4	11	15		18	2	16	19
23 Tabasco	23	25	12	16	27	25	2	23		4	29	26	28
24 Veracruz	24	29	13	8	17	27	21	29		21	28	21	26
25 Baja California Sur	25	15	27	28	18	11	25	19		8	30	1	1
26 Chiapas	26	31	20	25	9	15	15	28		32	31	32	32
27 Puebla	27	10	24	27	14	22	13	5		27	17	24	25
28 Tlaxcala	28	16	10	6	5	1	27	10		29	24	30	30
29 Hidalgo	29	23	7	14	6	26	26	21		24	13	28	31
30 Querétaro	30	12	19	17	23	6	32	18		6	1	5	5
31 Aguascalientes	31	5	18	13	11	10	24	26		10	3	9	7
32 Yucatán	32	30	25	29	4	32	31	20		17	20	31	27

Fuente: Elaboración propia con información de los cuadros anteriores. 4] UE significa unidades económicas; IED es la inversión extranjera directa. 2] Se refiere a la no denuncia atribuible a causas imputables a servidores públicos. 3] Se integra por la suma de la inversión extranjera directa más la formación bruta de capital fijo realizada por los gobiernos locales.

Por su parte, Chiapas y Puebla, comparten algunas características, pues son entidades con niveles relativamente altos en seguridad, con niveles negativos en percepción de la corrupción y con un desempeño negativo en las variables económicas (PIB y atracción de IED). También se encuentran entidades como Colima, con una alta tasa de homicidios con buenos indicadores en cifra negra, corrupción y victimización de empresas y desempeño promedio en los indicadores económicos. Oaxaca es una entidad con nivel medio en homicidio y victimización de empresas, altos niveles en cifra negra y corrupción y desempeño económico medio. Coahuila tiene características similares a Oaxaca en delincuencia, cifra negra y corrupción, pero en contraste, tiene un buen desempeño en los indicadores económicos.

Zacatecas es una entidad con nivel medio de homicidios y alto en victimización de empresas. Sus indicadores económicos son contrastantes ya que su PIBE per cápita ocupa el lugar 23, tasa de crecimiento en lugar 15, pero niveles de atracción de inversiones en 2.º lugar. Veracruz es un estado que llama la atención ya que se encuentra en zona entre gris y blanca e indicadores de homicidios, victimización de empresas, cifra negra y corrupción, pero un pésimo desempeño en todos los indicadores económicos (PIB e IED). Baja California Sur observa buen desempeño en homicidios y victimización de empresas, buen lugar en PIBE per cápita (8.º) y en atracción de inversiones (1.er lugar), pero contradictoriamente ocupa el lugar 30 en tasa de crecimiento del PIB per cápita. Una verdadera paradoja. Quintana Roo es otra entidad turística que se encuentra en niveles medios en muchos de los indicadores, aunque destaca en PIBE per cápita e inversión total. En contraste, tiene un indicador muy negativo en corrupción. Tenemos finalmente a Hidalgo con buenos indicadores en homicidios, no denuncia y corrupción, pero contradictoriamente, malos indicadores en cifra negra, y en PIBE per cápita y atracción de inversiones. Se encuentra en el lugar 13 en tasa de crecimiento.

En resumen, la descripción anterior nos muestra un verdadero mosaico de situaciones, donde las características específicas de cada entidad federativa determinan la gravedad de ciertos indicadores de delincuencia, victimización de las empresas, cifra negra, causas de no denuncia y corrupción, lo que impacta de manera diversa el PIBE y la atracción de inversiones de cada estado. También influyen algunos fenómenos económicos de mediano o largo plazo como son la ubicación de las entidades en la frontera norte, lo que las hace atractivas para la instalación de maquiladoras, las entidades del bajío que viven un boom de la industria automotriz (Aguascalientes, Querétaro y Guanajuato), la minería (Zacatecas, Coahuila) o el turismo (Baja California Sur y Quintana Roo). Campeche, y en menor medida Tabasco, son entidades predominantemente petroleras que han sido afectadas por la crisis en esta industria y el proceso de privatización que vive el país.

De acuerdo con los anteriores hechos estilizados de las entidades federativas, se observan diferentes casos. Por ejemplo, Sinaloa observa altos niveles de homicidio con bajos niveles de victimización de empresas, lo que parece paradójico si no existiera la dominancia del cartel de Sinaloa, cuyo objetivo primordial no es delinquir contra los negocios ni contra la población (delincuencia común). Otro caso es Chihuahua que prueba que el crecimiento económico es compatible con la inseguridad y la violencia siempre que se logre atraer inversión, a pesar de dicha situación. Un caso similar, aunque menos notorio es Guanajuato. La Ciudad de México es otro caso que demuestra que la corrupción es compatible, hasta cierto punto, con el crecimiento económico. En otro sentido, existe un grupo de entidades en donde las condiciones de inseguridad y violencia no han sido balanceadas por algún elemento positivo y se acercan al umbral de guerra: Morelos, Guerrero, Michoacán y, en menor medida, Tamaulipas. A algunas entidades las salvaguarda algún elemento específico que las hace atractivas a la inversión (estados fronterizos, el bajío, estados mineros, estados turísticos) que forman un dique que contrarresta los factores negativos de la inseguridad y la delincuencia. A manera de conclusión, aunque las entidades que se encuentran tanto cerca como muy alejadas del umbral de guerra, son relativamente distinguibles, en las situaciones intermedias se puede señalar que es difícil establecer un patrón en todas las entidades y que el estudio de la violencia y la inseguridad debe considerar las características y las condiciones específicas que prevalecen en ellas.

CORRELACIONES ENTRE LAS DIFERENTES VARIABLES

Para fortalecer el análisis, se calcularon los coeficientes de correlación entre las diferentes variables utilizadas en el trabajo. Los resultados se presentan en los cuadros 9, 10 y 11. En el cuadro 9, se presenta el conjunto de correlaciones entre las variables estímulo con el fin de detectar variables altamente correlacionadas. En general, las correlaciones se encuentran entre -0.4 y 0.4, por lo que no se presenta alguna cuestión especial. Sin embargo, existen dos excepciones: la correlación entre las UE económicas que fueron víctimas de al menos un delito y las UE que cancelaron planes de inversión es de 0.9236, se puede interpretar que los empresarios son muy sensibles ante las actividades de los delincuentes, pues se desalientan ante la primera actividad delincuenciales de que son víctimas. Una segunda interpretación que se puede dar a esta correlación desde el punto de vista técnico es que una de las dos variables pudiera eliminarse del ejercicio, a fin de lograr una mejor parsimonia en el análisis.

En el cuadro 10 se presentan las correlaciones entre las variables de respuesta o los indicadores de desempeño económicos y se observan 2 hechos importantes: en primer lugar, la inversión total tiene una correlación de 0.9708 con la IED. Este resultado no es de extrañarse ya que la primera variable se integra por la IED más la formación bruta de

capital fijo de los gobiernos locales. La conclusión es que se puede descartar la variable inversión total, sin afectar mayormente los resultados.

Finalmente, en el cuadro 11 se presentan las correlaciones entre las variables estímulo y las variables respuesta. En el eje vertical se presentan las variables de respuesta que corresponden a indicadores de desempeño económico y en el eje horizontal se presentan las variables estímulo, que corresponden a indicadores de violencia general (homicidios por cada 100 mil habitantes); incidencia delictiva en contra de las empresas (TPD sobre UE, UE víctimas de al menos 1 delito, UE que cancelaron planes de inversión); cifra negra, que representa la impunidad en la comisión de delitos contra las empresas, los delitos no denunciados por causas atribuibles a las autoridades y dos indicadores de la corrupción (percepción y tasa de incidencia (que se consideran complementarias, pues su correlación es de 0.4301).

Las correlaciones son bajas (generalmente menores a -0.3), pero tienen el signo correcto (negativo) en la mayoría de las variables relevantes (UE víctimas de al menos 1 delito, UE que cancelaron planes de inversión, cifra negra, delitos no denunciados a causa de la autoridad, la percepción de la corrupción y la tasa de incidencia de la misma). La tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes, tiene una correlación baja pero del signo correcto en relación al PIB (-0.1354). Sin embargo, en el resto de las variables (tasa de crecimiento del PIB, la IED y la inversión total) tiene el signo contrario a lo esperado. Por otra parte, la tasa de crecimiento del PIB tiene una correlación positiva con las variables delictivas, cifra negra y corrupción, lo que puede interpretarse en el sentido de que es posible la existencia de crecimiento económico en condiciones de inseguridad y de violencia, como se muestra en el caso de Chihuahua y otras entidades federativas ya mencionadas.

CUADRO 9. CORRELACIONES ENTRE VARIABLES ESTÍMULO

	Homicidios x 100 mil habitantes	TPD sobre UE	UE víctimas de 1 delito	UE cancelaron planes de inversión	Cifra negra	Delitos no denunciados a causa de la autoridad	Percepción corrupción
TPD sobre UE	0.0743	1.0000					
UE víctimas de 1 delito	0.01322	-0.2367	1.0000				
UE cancela- ron planes de inversión	0.2464	-0.0955	0.9236	1.0000			
Cifra negra	-0.3713	-0.2102	0.3264	0.2980	1.0000		

Delitos no denunciados a causa de autoridades	-0.1262	0.3646	0.1899	0.2885	0.2566	1.0000	
Percepción corrupción	0.3156	0.2193	-0.0239	0.0659	-0.1386	0.0796	1.0000
Tasa incidencia corrupción	0.3773	0.5057	-0.0327	-0.0338	-0.3317	0.1176	0.4301

Fuente: Elaboración propia.

TPD = Tasa de prevalencia delictiva. UE = Unidades económicas.

CUADRO 10. CORRELACIONES ENTRE VARIABLES DE RESPUESTA

	PIBE	Tasa crecimiento PIBE	IED
PIBE	1.000		
Tasa crecimiento PIBE	-0.5334	1.0000	
IED	0.1637	0.2892	
Inversión total	0.2520	0.2132	0.9708

Fuente: Elaboración propia. Todas las variables de respuesta se expresan en términos per cápita.

PIBE = Producto Interno Bruto Estatal. IED = Inversión extranjera directa.

La Inversión total agrega la IED y la formación bruta de capital fijo de los gobiernos locales.

CUADRO 11. CORRELACIONES ENTRE VARIABLES DE ESTÍMULO Y VARIABLES DE RESPUESTA

Variables estímulo	Homicidios x 100 mil habitantes	TPD sobre UE	UE víctimas de 1 delito	UE cancelaron planes de inversión	Cifra Negra	Delitos no denunciados a causa de autoridades	Percepción corrupción	Tasa incidencia corrupción
Variables de respuesta								
PIBE	-0.1354	0.0606	-0.1475	-0.1719	-0.2439	-0.3528	-0.1785	-0.1687
Tasa crecimiento PIBE	0.0621	0.0377	0.0377	0.0781	0.0359	0.2546	0.0323	0.1799
IED	0.0480	0.1387	-0.0903	-0.0475	-0.2903	-0.0329	-0.0767	0.0145
Inversión total	0.0422	0.1147	-0.1191	-0.0607	-0.2777	-0.0519	-0.1009	-0.0221

Fuente: Elaboración propia. Todas las variables de respuesta se expresan en términos per cápita.

PIBE = Producto Interno Bruto Estatal per cápita. IED = Inversión extranjera directa. TPD = Tasa de prevalencia delictiva.

UE = Unidades económicas.

La Inversión total agrega la IED y la formación bruta de capital fijo de los gobiernos locales.

MODELO DE PANEL DE DATOS

Complementando el análisis, se formulan dos modelos de panel de datos con dos variables dependientes (VD). En el primero de ellos, la VD es el PIBE *per cápita*. Una segunda VD consiste en la inversión extranjera directa (IED) atraída por las entidades federativas. Los dos modelos incorporan cuatro variables independientes comunes para ambos:

- a) Número de homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes. Esta variable representa la violencia en las entidades federativas. La fuente es el INEGI.
- b) Cifra negra. Delitos del fuero común cometidos contra las UE, que no se denuncian o en los cuales no se inicia averiguación previa. Representa la impunidad prevaliente en contra de las empresas en el sistema estatal de procuración de justicia. Se toman los datos proporcionales.
- c) Percepción de la corrupción. Es el porcentaje de UE que perciben a las autoridades como corruptas.
- d) Causas de no denuncia de delitos atribuibles a las autoridades. Representa la desconfianza de los empresarios en el sistema de procuración de justicia. La fuente de las variables b), c) y d) es la ENVE y la información es para los años 2011, 2013 y 2015.

El cálculo de los dos modelos se realiza tomando los logaritmos naturales de todas las variables continuas, con el fin de que representen elasticidades. De igual forma, se utiliza una transformación logarítmica ya que tiene diversas propiedades que la hacen atractiva. En primer lugar los coeficientes miden la elasticidad de la variable dependiente en relación a las independientes (Gujarati y Porter, 2010: 159-160). Una segunda ventaja es que reduce tanto la asimetría como la heterocedasticidad de las variables (Gujarati y Porter, 2010: 166). Finalmente se utilizan variables dicotómicas tanto para las entidades federativas como para los periodos. En pruebas realizadas, aunque no incluidas por problemas de espacio, se dedujo que el modelo de efectos fijos es superior al de regresión agrupada y al modelo de efectos aleatorios.

El signo esperado de los coeficientes de todas las variables independientes (no dicotómicas) es negativo. En relación con las variables dicotómicas de las entidades federativas, puede presentarse una relación directa o inversa, dependiendo de las circunstancias concretas de las mismas. Si el coeficiente es positivo y más alto, significa que la delincuencia tiene un menor impacto en las UE, mientras que los estados en mayor riesgo de acercarse

al umbral de guerra el signo es negativo y mientras más pequeño sea, más cerca del umbral de guerra se encuentra la entidad.

Por lo anterior, se llega a la conclusión de que el modelo a aplicar es logarítmico en panel de datos con efectos fijos y variables dicotómicas por entidad federativa y por periodo. Finalmente, se corrigió por correlación contemporánea, heterocedasticidad y autocorrelación, siguiendo la técnica de Errores Estándar Corregidos para Panel (*Panel-Corrected Standard Errors* o PCSE) recomendada por Aparicio y Márquez (2005).

RESULTADOS

En los cuadros 12 y 13 se presentan los resultados de acuerdo al significado de las siguientes variables: a) *lnpibpc*: logaritmo natural del PIB per cápita; b) *lninvtot*: logaritmo natural de la inversión extranjera directa más la formación bruta de capital fijo realizada por los gobiernos locales; c) *lnhomx100*: logaritmo natural del número de homicidios por cada 100 mil habitantes; d) *lncinegra*: logaritmo natural de la cifra negra; e) *lnpercepcorr*: logaritmo natural de la percepción de la corrupción.

En los dos modelos, los coeficientes para las entidades federativas toman como base a Yucatán, estado que observó la cantidad más baja de homicidios por cada 100 mil habitantes en el periodo 2006-2015. Los valores de sus coeficientes representan las diferencias promedio porcentuales de la variable dependiente para cada entidad, con respecto a la entidad base de comparación, en este caso Yucatán.

El primer modelo tiene como variable dependiente el logaritmo natural del PIB per cápita: $\ln pibpc_i = \beta_0 + \beta_1 \ln homx100 + \beta_2 \ln cinegra + \beta_3 \ln percepcorr + \beta_4 \ln causas + \sum_{j=1}^{31} \phi_j \text{estado}_j + \sum_{j=1}^{31} \alpha_j \text{año}_j + u_i$, $j=1, \dots, 31$ entidades federativas.

CUADRO 12. MODELO 1. VARIABLE DEPENDIENTE: LNPIBPC RESULTADOS DEL MODELO DE REGRESIÓN PRAIS-WINSTEN: “ERRORES ESTÁNDAR CORREGIDOS PARA PANEL” (PCSE)

Variable	Coeficiente	z
lnhomx100	-.00616158*	-2
lncinegra	-0.08109175	-1.19
lncausas	.04552056*	2.56
lnpercepcorr	-.22797168**	-2.6

Campeche	2.0316737***	50.79
Ciudad de México	1.0525209***	58.92
Nuevo León	.78028708***	103.8
Tabasco	.72785727***	36.18
Coahuila	.51741893***	90.11
Quintana Roo	.42552137***	55.38
Baja California Sur	.41622926***	30.9
Sonora	.41132238***	37.04
Querétaro	.39678995***	14.23
Aguascalientes	.27179893***	15.95
Tamaulipas	.25745226***	48.45
Baja California	.23601438***	57.65
Jalisco	.19269311***	13.32
Colima	.19256706***	23.24
Chihuahua	.14245745***	17.02
San Luis Potosí	.03684607*	2.52
Sinaloa	.03651127**	3.28
Guanajuato	0.03903244	1.76
Durango	0.01535202	1.59
Veracruz	-.05977704***	-4.58
Morelos	-.07837868***	-6.16
Zacatecas	-.11006801***	-11.77
Hidalgo	-.2013299***	-27.93
Estado de México	-.20293976***	-12.61
Nayarit	-.21268885***	-20.54
Puebla	-.2583517***	-17.48
Michoacán	-.27842612***	-17.52
Tlaxcala	-.46247021***	-60.94
Guerrero	-.50082017***	-45.68
Oaxaca	-.54024598***	-44.1
Chiapas	-.70254866***	-38.14
Año 2013	.03620841***	7.22
Año 2015	.07349397***	7.92
Constante	12.575226***	17.74
N = 128	32 grupos	R2 = 0.99

*Significativo al 10%; **significativo al 5%; significativo al 1%.

Fuente: Elaboración propia, cálculos hechos con Stata 12.

Las son las variables dicotómicas de los estados incluidos en la estimación, desde $j = 1$ para el estado 1, hasta la entidad 31. En el modelo representa el impacto promedio porcentual en el *lnpibpc* de las características y factores específicos a cada entidad federativa no incluidos en las variables independientes. Se enfatiza que este resultado se debe interpretar en relación con Yucatán como estado base. En la medida que el valor de es mayor y positivo, una entidad federativa es menos impactada por la inseguridad y cuando el valor del coeficiente es negativo y decreciente, dicho estado es más afectado por la violencia y la inseguridad y por lo tanto se acerca al umbral de guerra. Por su parte, representan las diferencias entre las entidades federativas en el transcurso del tiempo y toman el año 2011, el primero del panel, como año base. Para facilitar el análisis de los resultados, en el cuadro 12, se ordenan los coeficientes de las entidades federativas de mayor a menor, es decir, las entidades se presentan de las menos impactadas, a las más negativamente impactadas por la inseguridad y la violencia.

Pasando a los resultados del primer modelo, en lo que respecta a las variables independientes, tres de ellas: *lnhomx100h*, (significativa al 10%); *lnpercepcorr* (significativa al 5%) y *lncinegra* (no significativa) tienen el signo correcto, mientras que *lncausas* no lo tiene. El resultado más importante del trabajo se relaciona con las variables dicotómicas. Varias de las entidades federativas tienen el signo positivo y son significativas a diferentes niveles. Estos son estados seguros y alejados del umbral de guerra, aunque entre ellos se encuentren Sinaloa (coeficiente 0.365, relativamente bajo y significativo al 5%) y Chihuahua (coeficiente 0.1425 significativo al 1%) que son considerados estados violentos e inseguros, pero que presentan variables de respuesta positivas. Los resultados más importantes se encuentran en las entidades con coeficiente negativo y significativo, que son las más cercanas al umbral de guerra (de acuerdo al panel de datos): Michoacán, Guerrero, Morelos, Veracruz, Estado de México y Nayarit. Aunque es necesario mencionar que en este grupo también se encuentran entidades federativas que de acuerdo con indicadores alternativos son estados relativamente pacíficos, por ejemplo, Chiapas, Puebla, Tlaxcala, Zacatecas, entre otros. Por su parte, en únicamente 2 entidades los resultados no son significativos: Guanajuato y Durango, estas entidades tampoco están cerca del umbral de guerra. Finalmente, los coeficientes de los años 2013 y 2015 son ambos positivos y significativos al 1%, por lo que se refleja una mejoría relativa en ambos años con respecto a 2011, que es el año base.

**CUADRO 13. MODELO 1. VARIABLE DEPENDIENTE: LNINVTOT
RESULTADOS DEL MODELO DE REGRESIÓN PRAIS-WINSTEN: “ERRORES
ESTÁNDAR CORREGIDOS PARA PANEL” (PCSE)**

Variable	Coefficiente	z
Inhomx100	-.11737756***	-3.39
Incinegra	-0.6272667	-1.72
Incausas	-0.347517	-1.65
Inpercepcorr	-0.2644176	-0.48
Ciudad de México	2.7688902***	17.91
Estado de México	2.6628728***	20.86
Jalisco	1.9134186***	12.84
Nuevo León	1.8471235***	14.14
Chihuahua	1.8257468***	12.54
Guanajuato	1.792642***	13.8
Coahuila	1.4869166***	16.01
Veracruz	1.4047987***	12.25
Tamaulipas	1.3402706***	11.55
Michoacán	1.2957072***	6.9
Zacatecas	1.2306416***	5.52
Sonora	1.1872797***	8.54
Oaxaca	1.1613845***	7.41
Baja California	1.1610239***	11.03
San Luis Potosí	1.1086355***	4.34
Puebla	1.059709***	10.28
Querétaro	0.87571992***	6.58
Guerrero	0.86180783**	3.25
Sinaloa	0.73277576***	5.69
Quintana Roo	0.64485986***	5.42
Morelos	0.47227701***	3.58
Chiapas	0.45554522***	3.81
Hidalgo	0.41363196***	4.61
Durango	0.31493101*	2.21
Aguascalientes	0.24493483	1.9
Baja California Sur	0.24173211	1.86

Tabasco	0.10912249	0.67
Tlaxcala	-0.62077713***	-3.37
Colima	-.5612334***	-5.02
Nayarit	-0.01226275	-0.06
Campeche	-0.22265322	-1.52
Año 2013	0.46938592***	12.2
Año 2015	0.01040626	0.21
Constante	11.543993**	3.28
N = 128	32 grupos	R2 = 0.99

*Significativo al 10%; **significativo al 5%; significativo al 1%.

Fuente: Elaboración propia, cálculos hechos con Stata 12.

El segundo modelo es muy similar al primero con la diferencia que toma como variable dependiente el logaritmo natural de la suma de la inversión extranjera directa captada por cada estado más la formación bruta de capital fijo realizada por los gobiernos estatales y municipales *per cápita*: $j = 1, \dots, 31$ entidades federativas. Las variables independientes son las mismas y la interpretación de β_j es igual que el primer modelo. Para facilitar el análisis de los resultados, en el cuadro 13 se presentan los resultados en forma descendiente, comenzando con los coeficientes positivos y al final los negativos.

En este caso los coeficientes de las variables independientes tienen el signo correcto, aunque solo una de ellas (*lnhomx100*) es significativa al 1%. Lo anterior implica que la inversión extranjera y la pública son altamente sensibles al homicidio por el gran impacto que tiene en la percepción de inseguridad de la ciudadanía y de los empresarios. Sin embargo, los resultados de las entidades federativas son mucho menos conclusivos que el primer modelo, pues la mayoría de las entidades federativas consideradas cerca del umbral de guerra, de acuerdo al modelo anterior (cuadro 12) tienen coeficientes positivos y significativos al 1%, mientras que los estados con coeficientes negativos y significativos, no se encuentran en el umbral de guerra según el primer modelo (pudiera exceptuarse a Colima y Nayarit). Estos resultados no son congruentes con el primer modelo.

PRINCIPALES HALLAZGOS Y COMENTARIOS FINALES

Como se puede apreciar, de los resultados de las diferentes técnicas aplicadas existen luces y sombras en el tema. Por un lado, se puede ver con claridad que existen estados que se acercan al umbral de guerra: Michoacán, Guerrero, Morelos, Tamaulipas. También se pueden ver las entidades lejanas de dicho umbral: Campeche, Aguascalientes y Yucatán, entre otras. Estos resultados coinciden en la aplicación de ambas técnicas. Fuera de esta coinci-

dencia se encuentra un variado mosaico de situaciones que dependen de las características especiales de cada entidad federativa. Por ejemplo, Chihuahua muestra que el crecimiento económico es compatible con altos niveles de inseguridad, a condición de que se pueda atraer inversiones, lo que es posible por la situación estratégica del estado en la frontera norte y su amplia oferta de mano de obra. En el mismo sentido, aunque con menores grados de inseguridad, se encuentra Guanajuato cuyo factor de balance es el boom de la industria automotriz que se vive en los estados del bajío (Aguascalientes y Querétaro). En algún grado esta situación es compartida por el resto de entidades fronterizas (Baja California, Coahuila). Por su parte, la Ciudad de México muestra que un crecimiento importante es compatible con un alto grado de corrupción. Sinaloa muestra que los altos niveles de homicidios no impactan a la victimización de empresas, ya que el grupo delictivo que domina el estado no tiene como propósito depredar al ciudadano ni a la empresa ubicada en su territorio. En otros estados el turismo es el factor que contrarresta la situación de violencia e inseguridad como Baja California Sur y Quintana Roo o la minería en Zacatecas y Coahuila. Campeche y Tabasco son entidades donde todos sus indicadores, tanto de desempeño económico como de inseguridad han ido al alza por la crisis de la industria del petróleo, muy importante para ellas.

En resumen, en las entidades que se acercan al umbral se puede observar una tendencia de deterioro en los indicadores de violencia, inseguridad y mal funcionamiento institucional que no han sido contrarrestados por un factor específico favorable de la entidad federativa (el turismo para Guerrero, por ejemplo), mientras que la mayoría de los estados sí han encontrado dicho factor y han podido detener su marcha hacia el umbral de guerra. Este es un fenómeno que requiere mayor profundización tanto teórico-conceptual como metodológica. Es necesario encontrar y utilizar metodologías más adecuadas que permitan analizar la situación global y enriquecer las conclusiones. También es necesario realizar estudios de caso en diferentes estados para establecer las causas concretas que les permiten alejarse del umbral de guerra o qué factores los han impulsado a acercarse, en su caso. Se requiere revisar las variables utilizadas, depurarlas, agregar otras que se consideren pertinentes, entre otros muchos aspectos.

El conocimiento de los efectos de la delincuencia sobre las empresas es un insumo indispensable para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas que atiendan este fenómeno considerado una prioridad en la actualidad. Por sus características, la seguridad pública es un bien público que debe ser provisto por el Estado, tanto para cumplir con su función esencial de proteger los bienes y la integridad física de las personas, como para que se alcance un nivel de seguridad socialmente eficiente que promueva el desarrollo del país. La efectiva protección de la ciudadanía y de sus bienes favorece la creación de empresas, la inversión y la generación de empleos, elementos indispensables para

el desarrollo. La política de seguridad, cuando funciona, es un bien público. Esto implica que si la delincuencia es baja, si existe certidumbre acerca de la propiedad de los bienes de los ciudadanos, si se respetan sus derechos, si existe seguridad en las inversiones entre otros factores, este bien público, contribuye a generar e incrementar la competitividad de las empresas y el bienestar en la(s) localidad(es) en donde se aplica. Por otra parte, cuando la política de seguridad pública es incapaz de cumplir los propósitos anteriores, se genera un incremento en sus costos, se cancelan sus planes de inversión, se cierran los negocios y, por ende, se disminuye la rentabilidad de las empresas. Dicho impacto es directamente proporcional a la intensidad de la delincuencia y la violencia prevaleciente en cada EF.

En nuestro país, la política de seguridad pública es una función compartida y coordinada entre federación, estados y municipios. Cuando la política de seguridad pública es ineficaz, ineficiente e incapaz de cumplir sus objetivos, se convierte en un “mal público” e impacta, entre otras cosas, la estructura de costos y la rentabilidad de las empresas y, por ende, su competitividad y amenaza su sobrevivencia en el mercado. De lo anterior se desprende la importancia de una política pública de contención de la delincuencia para evitar el doble efecto de la criminalidad en las empresas: inhibir su creación y evitar que una vez creadas, tengan una mayor probabilidad de ser víctimas de la misma. Esta política pública debe transformar el círculo vicioso en el círculo virtuoso reseñado líneas arriba y evitar que las EF y las empresas se acerquen al umbral de guerra aquí analizado.

REFERENCIAS

- Aparicio-Castillo, Francisco Javier y Javier Márquez (2005). *Diagnóstico y especificación de modelos panel en Stata 8.0*, CIDE. División de Estudios Políticos, Ciudad de México, México.
- Hamilton-Smith, N. & Mackenzie, S. (2010). The geometry of shadows: a critical review of organized crime risk assessments. *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy*, 20(3), 257-279.
- Hopkins, Matt (2014). La delincuencia organizada y el sector comercial en Inglaterra y Gales: política pública, definición y grado de victimización en Mugellini, Giulia (2014).- *Measuring and analyzing crime against the private sector: International experiences and the Mexican practice* (71-103). México: INEGI.
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística (2016). *Encuesta Nacional de Victimización de Empresas, 2016*. México: INEGI.

- Instituto Nacional de Geografía y Estadística (2016). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, 2016*. México: INEGI
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística (2014). *Encuesta Nacional de Victimización de Empresas, 2014*. México: INEGI.
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística (2014). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, 2014*. México: INEGI
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística (2012). *Encuesta Nacional de Victimización de Empresas, 2012*. México: INEGI.
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística (2012). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, 2012*. México: INEGI.
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística (2016). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, 2016*. México: INEGI.
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística (2014). *Encuesta Nacional de Victimización de Empresas 2014: ENVE: marco conceptual*. México: INEGI.
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) (2012). *Encuesta Nacional de Victimización de Empresas, 2012*. México: INEGI.
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) (2012a). *Encuesta Nacional de Victimización de Empresas 2012: ENVE: marco conceptual*. México: INEGI.
- Gujarati, D. y Dawn, C. (2010). *Econometría*. México D. F.: McGraw-Hill / Interamericana Editores.
- Jaimes, O. y Vielma E. (2014). “Medición del delito contra el sector privado en México: Encuesta Nacional de Victimización de Empresas (ENVE) 2012” en *Measuring and analyzing crime against the private sector: International experiences and the Mexican practice* (171-214). México D. F.: INEGI.
- Lagos, M. y Dammert, L. (2012). *La Seguridad Ciudadana - El problema principal de América Latina*. Lima: Organización Latinobarómetro.

- Mugellini, Giulia (2014). *Measuring and analyzing crime against the private sector: International experiences and the Mexican practice*. México: INEGI.
- Mugellini, Giulia (2014a). *Marco metodológico y empírico para medir la delincuencia contra el sector privado*. México: INEGI.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2012). *Estudio Mundial sobre el Homicidio. Tendencias, Contextos, Datos*. UNODC, Viena.
- Robles, G., Calderón, G. y Magaloni B. (2013). *Las consecuencias económicas de la violencia del narcotráfico en México*. Washington: BID. Documento IDB-WP-426.

JEFATURA DE FAMILIA E IMPLEMENTACIÓN DE MEDIDAS DE CONTENCIÓN CONTRA LA INSEGURIDAD EN LOS HOGARES MEXICANOS

Iván Alejandro Salas Durazo⁴
Carlos Alberto Gutiérrez Salazar⁵

RESUMEN

En el presente escrito se busca identificar la posible asociación entre la escolaridad de las y los jefes de familia con relación a la implementación de medidas de protección contra la delincuencia. Para ello, se realizan pruebas de hipótesis sobre un grupo definido de acciones que pueden ser clasificadas de acuerdo con su costo y alcance. Se emplean los datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre seguridad Pública (ENVIPE) para el año 2020. Como principales resultados se identificó la transitividad existente entre el nivel educativo de las y los jefes de familia y su capacidad para implementar acciones para mitigar el impacto de los delitos cometidos en los hogares. Asimismo, se reafirma el argumento de que los recursos familiares se destinan a un tercer aspecto, complementario a las necesidades básicas y a las complementarias, relativo a la contención y mitigación de los efectos no deseados de externalidades negativas, específicamente desde la perspectiva de este escrito, hacia la disuasión y contención del delito cometido en los hogares.

Palabras clave

Seguridad pública, jefatura de familia, mecanismos de contención contra la inseguridad, inseguridad y victimización, nivel de escolaridad.

INTRODUCCIÓN

El estudio de la seguridad humana encontró sus fundamentos en el *Informe sobre el Desarrollo Humano* (PNUD, 1994), ya que se definen sus dos grandes pilares: libertad respecto del miedo y libertad respecto de la necesidad. De ellos, se despenden siete dimensiones de las cuales se rescata en el presente escrito la seguridad personal. De manera general, refiere a las afectaciones derivadas de la violencia. En sus múltiples manifestaciones se abordará al tipo que refiere a las amenazas de individuos o pandillas contra otros individuos o pandillas.

4. Profesor Investigador adscrito al Departamento de Políticas Públicas, Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas (CUCEA), Universidad de Guadalajara.

5. Doctor en Políticas Públicas y Desarrollo por la Universidad de Guadalajara. Actualmente labora como profesor en la Universidad del Cauca en Colombia y como docente especial de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

En contextos como el mexicano, se ha presentado un sostenido crecimiento de la inseguridad que termina por limitar la libertad de los sujetos para la toma de decisiones en el sentido planteado por Sen (2000). Sin embargo, las profundas brechas de desigualdad social presentes en México escalonan el grado de afectación que los diferentes grupos sociales padecen sobre los efectos del crimen y la violencia. Jasso (2013) señala que la inseguridad pública en el contexto mexicano disminuye la calidad de vida de las personas limitando los espacios de esparcimiento e inhibiendo la cohesión social.

La inseguridad tiene una fuerte componente espacial y sus efectos negativos son evidenciables en diferentes ámbitos -económicos y sociales- tales como la disminución del atractivo turístico (Cerón y Silva, 2017), la protección diferenciada por nivel socioeconómico (Parra, 2017) y de manera más general en el costo de la propia inseguridad en los Estados y las personas (Soria, 2018a).

Por otra parte, la escolaridad sigue siendo una de las principales variables en las que se manifiestan las diferencias del nivel socioeconómico a través de las brechas salariales reportadas por Flores y Salas (2015) y Arceo y Campos (2014). De manera que se parte de la hipótesis de que las y los jefes de familia profesionistas contarán con mayores grados de libertad para establecer mecanismos de contención a la inseguridad y sus alcances incluirán al tipo de acciones que implican mayores costos; dando como consecuencia la ampliación de las brechas de desigualdad.

El objetivo del presente escrito consistió en identificar la posible asociación estadística entre la escolaridad de las y los jefes de familia –específicamente diferenciado a través de la educación superior- con relación a la implementación de medidas de protección contra la delincuencia. Para ello, se realizan pruebas de hipótesis sobre un grupo definido de acciones que pueden ser clasificadas de acuerdo con su costo y alcance. Se emplean los datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre seguridad Pública (ENVIPE) para el año 2020.

LA INSEGURIDAD EN LOS HOGARES MEXICANOS

Morquecho y Vizcarra (2008) identificaron desde hace más de una década la pertinencia del estudio de la inseguridad en el contexto mexicano -y latinoamericano- argumentando sobre su nivel de afectación; el cual trascendió la propia agenda pública para también focalizar su análisis sobre los sujetos dada la incapacidad de los mecanismos gubernamentales y políticas públicas para reducir de manera efectiva a los grupos delincuenciales.

Grijalva (2015) hace la distinción sobre dos componentes de la inseguridad desde la perspectiva ciudadana: la objetiva, que puede ser cuantificables a través de las estadísticas delictivas oficiales y la subjetiva, proveniente del miedo al delito que tiene el ciudadano y contribuye a la construcción de la percepción sobre la inseguridad; señalando que no necesariamente existe una relación entre ambas. En complemento, Cortez (2015) afirma que la inseguridad no sólo tiene afectaciones hacia los sujetos, sino que también incide negativamente en el desempeño económico de las regiones. Al respecto concluye que existe una mayor probabilidad de sentirse inseguro siendo mujer de entre 35 y 45 años, contar con un miembro del hogar que ha sido víctima de algún delito y percibir corrupción en la policía.

Por su parte, Caamal, Treviño y Valero (2012) identificaron que los hogares clasificados con mayor pobreza son más propensos a ser víctimas del delito a través de tres variables: autoprotección, exposición y área metropolitana. Esto puede ser explicado por la falta de recursos para invertir en acciones al respecto ante la insuficiencia del Estado para garantizar la seguridad y prevenir de manera efectiva la comisión de delitos.

Desde la esfera de las políticas públicas, se han implementado una serie de programas y fondos orientados fundamentalmente hacia tres grandes aspectos: (1) el combate a la delincuencia, (2) el fortalecimiento de las capacidades e infraestructura de los cuerpos de seguridad; (3) la prevención del delito. En todos los casos, los resultados han sido insuficientes dado que se continúa presentando una tendencia al alza en delitos de alto impacto (Lozano, Cabrera y Lozano, 2018).

De manera que la victimización no sólo proviene de las afectaciones hacia los sujetos, ya que estudios como el de Vilalta y Fondevila (2018) profundizan al señalar que la concentración delictiva hacia las empresas genera un entorno de inseguridad. Soria (2018b) añade que la inseguridad merma la confianza en las instituciones públicas a la vez que reduce la competitividad de los Estados.

Si bien la inseguridad es un fenómeno de afectación generalizada, aunque con sus particularidades por región, los recursos con los que cuentan los jefes de familia para contener o mitigar sus efectos está claramente diferenciada. Diversos estudios apuntan a que en México el grado de escolaridad, particularmente a partir de la educación superior, dota a los trabajadores de salarios promedio más altos, acceso a un mayor número de prestaciones y en términos más generales la capacidad de laborar en un empleo formal (Flores y Salas, 2015).

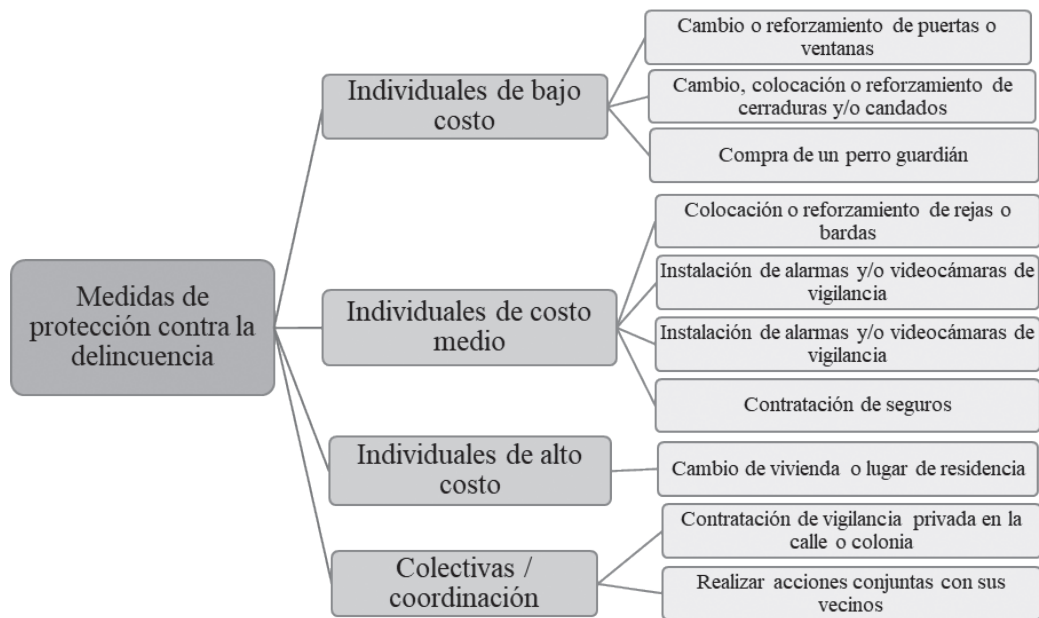
Estudios previos sobre la calidad del empleo, diferencian el uso de los recursos hacia necesidades básicas, tales como alimentación, salud, educación y vivienda; así como para la satisfacción de necesidades complementarias asociables al acceso a la cultura, deporte y

ocio (Farné, 2003). Sin embargo, Salas y Soria (2018) identifican para el caso mexicano, una tercera vía relativa a la contención de los efectos no deseados de externalidades negativas, en las que se puede incluir a la delincuencia. De manera que la insuficiencia de los recursos se recrudece ante la presencia de altos índices delictivos y violencia diferenciando en la cantidad y efectividad de las acciones implementadas.

METODOLOGÍA

Como se señaló en secciones anteriores, uno de los elementos clave para el desarrollo del análisis son las acciones implementadas para contener los efectos de la inseguridad. A partir del propio instrumento de la ENVIPE 2020 se identificaron diez tipos complementarios de medidas las cuales se clasificaron en cuatro grandes aspectos, como se ilustra en la figura 1.

FIGURA 1. CATEGORÍAS Y VARIABLES A CONSIDERAR.



Fuente: elaboración propia.

Para las pruebas de hipótesis, se generaron dos grupos de variables categóricas asociadas a la escolaridad de la o el jefe de familia (con educación superior – sin educación superior) y la implementación de medidas de contención ante la inseguridad (acción implementada – sin implementar) para nutrir las tablas de doble entrada que requieren este tipo de estimaciones. En la tabla 1 se muestra su estructura, la cual será aplicable a cada variable.

TABLA 1. ESTRUCTURA DE LAS TABLAS DE DOBLE ENTRADA PARA LAS PRUEBAS DE HIPÓTESIS.

		Medidas de contención ante la inseguridad	
		Se implementó la medida	No se realizaron acciones
Escolaridad de la o el jefe de familia	Cuenta con educación superior		
	No cuenta con educación superior		

Fuente: elaboración propia.

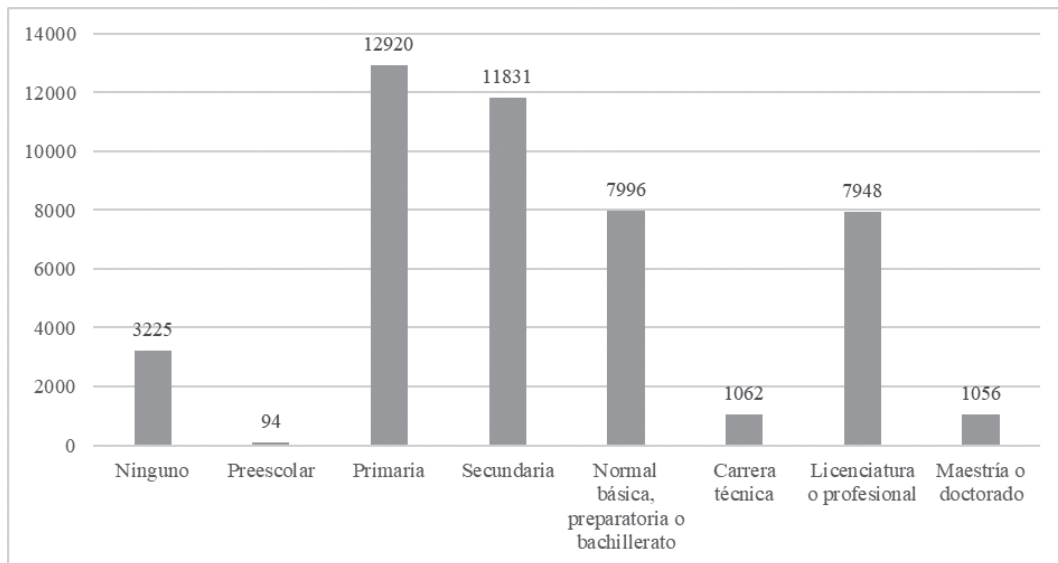
El resultado obtenido será una posible relación entre estadísticamente significativa entre las variables, las cuales se interpretarán a la luz de las categorías señaladas en la figura 1. Cabe señalar que una limitación de este tipo de pruebas radica en que sólo se identifica la existencia -o no- de la relación sin que se detalle la proporción en que están presentes.

De manera general, INEGI implementó desde el 2011 un instrumento para generar información sobre la inseguridad en México. La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) se diseñó:

“...para generar información con representatividad a nivel nacional y estatal que permita realizar estimaciones de la incidencia delictiva, las características del delito, las víctimas y el contexto de la victimización. Asimismo, se busca obtener información sobre la percepción de la seguridad pública, así como la percepción sobre el desempeño y experiencias con las instituciones a cargo de la seguridad pública y la justicia.” (INEGI, 2020)

A partir de la información presentada en la ENVIPE 2020, se recuperó a través de los factores de expansión información relativa a jefas y jefes de familia que representan a 46,132 hogares; de los cuales, 29,699 (64.37%) corresponden a jefatura masculina y 16,433 (35.63%) a hogares con jefatura femenina. Asimismo, el 80.49% (hogares) tienen jefatura con un nivel educativo de hasta nivel medio superior y 9,003 (19.51%) con jefaturas con educación superior. La distribución de las y los jefes de familia se muestran en las figuras 2 y 3.

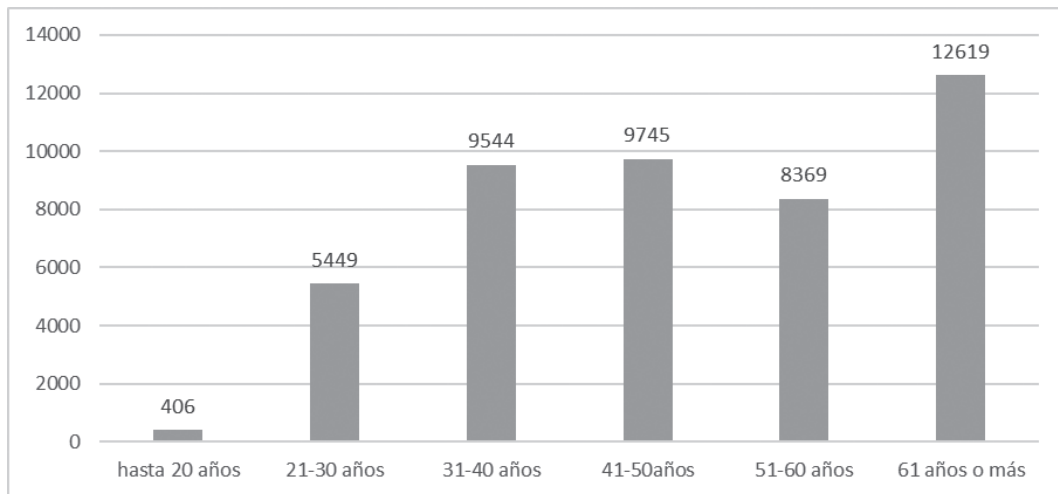
FIGURA 2. DISTRIBUCIÓN DE LAS Y LOS JEFES DE FAMILIA POR NIVEL EDUCATIVO.



Nota: el total de las y los jefes de familia representan 46,132 hogares.

Fuente: elaboración propia a partir de los microdatos de la ENVIPE 2020.

FIGURA 2. DISTRIBUCIÓN DE LAS Y LOS JEFES DE FAMILIA POR EDAD.



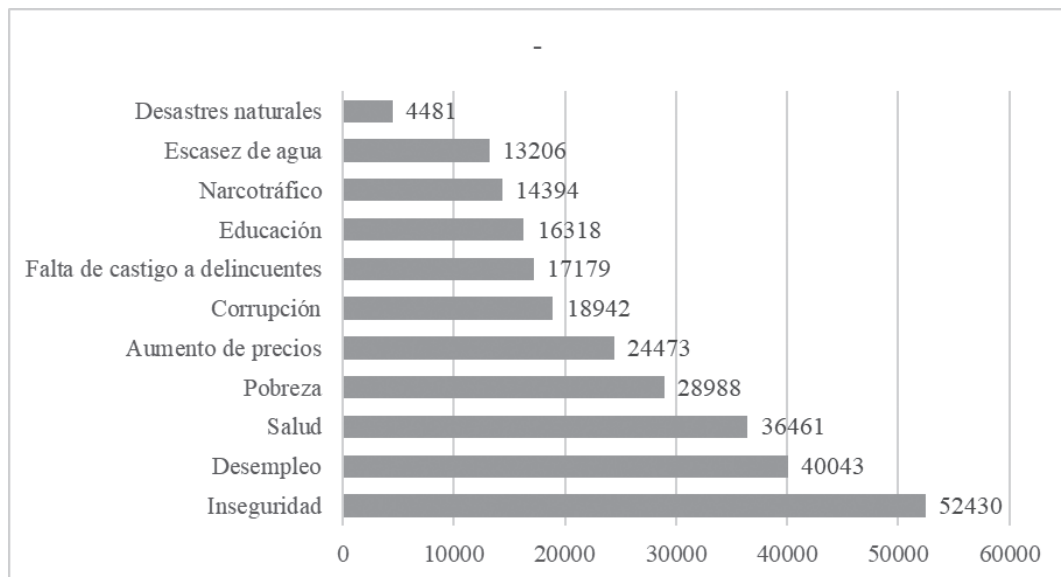
Nota: el total de las y los jefes de familia representan 46,132 hogares.

Fuente: elaboración propia a partir de los microdatos de la ENVIPE 2020.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Para el ejercicio 2020, se registraron elementos que en el sentido más amplio recuperan tanto la percepción ciudadana sobre la inseguridad como el número objetivo de un grupo de delitos. En la figura 2 se muestran las principales preocupaciones de los hogares mexicanos, destacando que la inseguridad es la principal con 52,430 menciones (57.88%).

FIGURA 2.- PRINCIPALES PREOCUPACIONES EN LOS HOGARES MEXICANOS (2020).

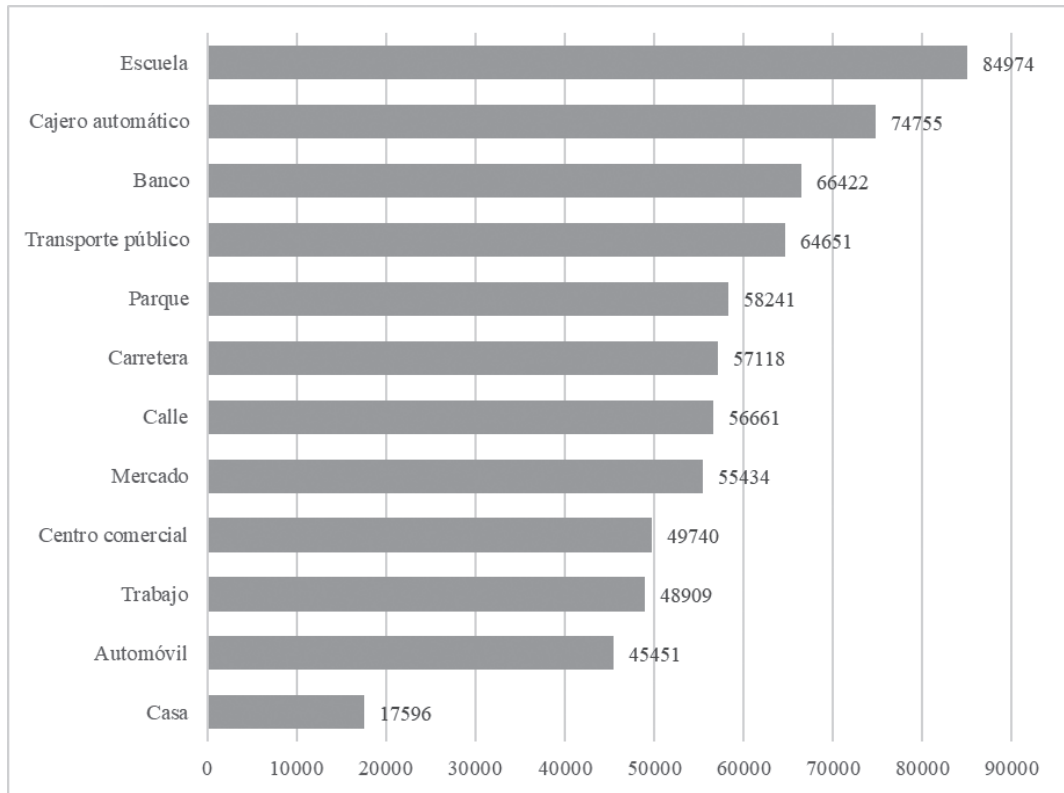


Nota: el total de hogares representados son 90,572.

Fuente: elaboración propia a partir de los microdatos de la ENVIPE 2020.

En lo que respecta a los espacios en los que las personas se sienten inseguras, se destaca que el hogar es percibido como es el espacio más seguro con solo 17,596 menciones (19.42% de los hogares representados). Esto se puede explicar al relativo control que tienen las personas para implementar medidas de control y que en el espacio público son imposibles de intervenir. En la figura 3 se muestra la distribución de espacios en donde las personas se sienten inseguras.

FIGURA 3.- LUGARES DONDE LAS PERSONAS SE SIENTEN INSEGURAS, REPRESENTACIÓN POR HOGAR (2020).

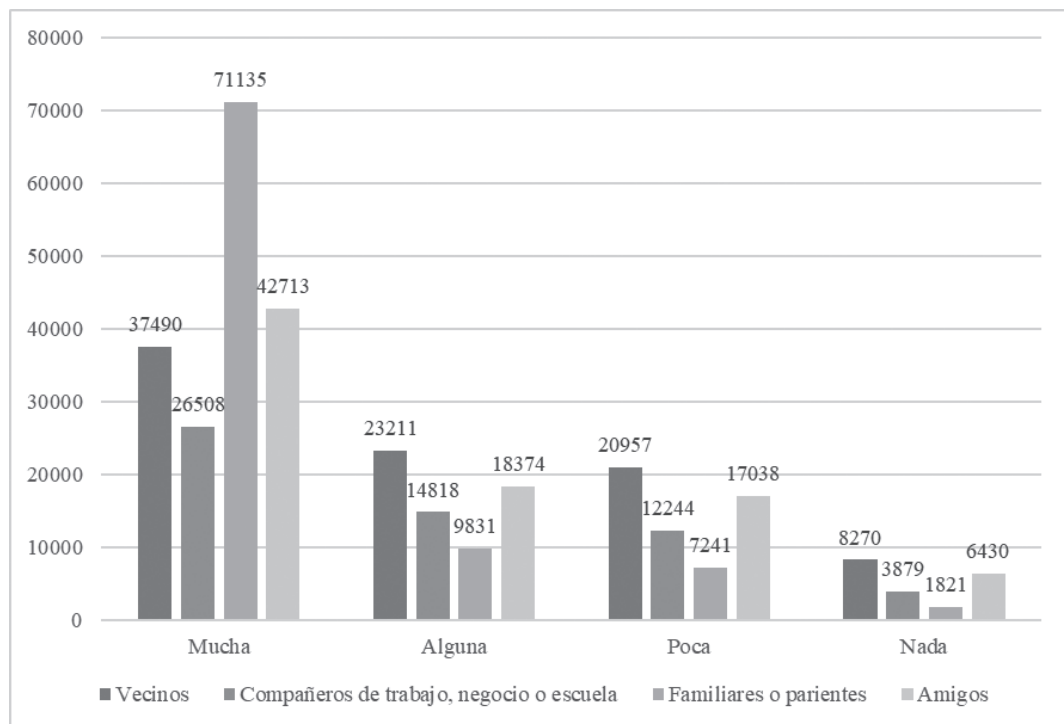


Nota: el total de hogares representados son 90,572.

Fuente: elaboración propia a partir de los microdatos de la ENVIPE 2020.

En cuanto a la confianza que tienen las personas sobre otros grupos, de manera natural los familiares o parientes cuentan la mejor valoración, estando la gran mayoría dentro de la clasificación de “muchísima confianza”. Por otra parte, la menor confianza se asocia al grupo de compañeros de trabajo / negocio / escuela. En la figura 4 se muestra la distribución para el 2020.

FIGURA 3.- GRADO DE CONFIANZA EN LAS PERSONAS, REPRESENTACIÓN POR HOGAR (2020).



Nota: el total de hogares representados son 90,572.

Fuente: elaboración propia a partir de los microdatos de la ENVIPE 2020.

En lo que respecta a las medidas de contención individuales de bajo costo se identificó una relación estadísticamente significativa en todos los casos en cuanto al nivel educativo y los mecanismos implementados en los hogares, tal como se ilustra en la tabla 2.

TABLA 2.- ASOCIACIÓN ENTRE LA JEFATURA DE FAMILIA CON ES Y MEDIDAS DE CONTENCIÓN INDIVIDUALES DE BAJO COSTO.

	Implementación de medidas de contención contra la inseguridad		
	Cambio o reforzamiento de puertas o ventanas	Cambio, colocación o reforzamiento de cerraduras y/o candados	Compra de un perro guardián
Jefatura de familia con escolaridad terciaria	Significativa al 99%	Significativa al 99%	Significativa al 99%

Fuente: elaboración propia.

Esto se puede interpretar como la insuficiencia de recursos por parte las y los jefes de familia con menores grados de escolaridad, inclusive en acciones clasificadas como de bajo costo. Esto es congruente con los altos niveles de pobreza laboral reportados por el CONEVAL en el 2020 (CONEVAL, 2020). De manera que, si no es posible atender las necesidades básicas de las familias, se tendrán que omitir acciones asociables a la contención de la delincuencia. En segunda instancia, también se observó la misma relación presente en la implementación de medidas clasificadas como de coste medio, como se ilustra en la tabla 3.

TABLA 3.- ASOCIACIÓN ENTRE LA JEFATURA DE FAMILIA CON ES Y MEDIDAS DE CONTENCIÓN INDIVIDUALES DE COSTO MEDIO.

	Implementación de medidas de contención contra la inseguridad			
	Colocación o reforzamiento de rejas o bardas	Instalación de alarmas y/o videocámaras de vigilancia	Instalación de alarmas y/o videocámaras de vigilancia	Contratación de seguros
Jefatura de familia con escolaridad terciaria	Significativa al 99%	Significativa al 99%	Significativa al 99%	Significativa al 99%

Fuente: elaboración propia.

Este resultado demuestra las implicaciones de las brechas de inequidad, ya que en acciones cuyo alcance es más contundente la diferencia en grupos sociales cada vez es mayor. Si a lo anterior se suma la insuficiencia por parte del Estado para reducir la violencia y la comisión de crímenes del fuero común identificado por Lozano, Cabrera y Lozano (2018) el resultado lleva a un escenario de indefensión de los sectores más vulnerables. Continuando con los resultados, también dicha relación resultó consistente para la medida considerada como de mayor costo como se ilustra en la tabla 4.

TABLA 4.- ASOCIACIÓN ENTRE LA JEFATURA DE FAMILIA CON ES Y MEDIDAS DE CONTENCIÓN INDIVIDUALES DE ALTO COSTO.

	Implementación de medidas de contención contra la inseguridad
	Cambio de vivienda o lugar de residencia
Jefatura de familia con escolaridad terciaria	Significativa al 99%

Fuente: elaboración propia.

Dados los resultados anteriores, era esperable que la acción clasificada como de mayor costo también contara con una asociación directa al nivel educativa, ya que el cambio de vivienda o lugar de residencia traen consigo una serie de costos que para un gran sector de la sociedad son en la práctica incosteables, particularmente si provienen de una situación atípica y no forman parte de la planeación de los hogares.

Finalmente, las acciones que cuentan con una componente relacional de los sujetos con sus vecinos también resultaron consistentes con el nivel de escolaridad. Este aspecto no sólo refiere a la capacidad relacional de los sujetos, la cual no necesariamente distingue niveles socioeconómicos, sino más bien al grado para concretar acciones que traen de por medio la inversión de recursos, que inclusive en algunos casos implican gastos recurrentes. En la tabla 5 se muestran los resultados para las medidas clasificadas como colectivas / coordinación.

TABLA 5.- ASOCIACIÓN ENTRE LA JEFATURA DE FAMILIA CON ES Y MEDIDAS DE CONTENCIÓN COLECTIVAS / COORDINACIÓN.

	Implementación de medidas de contención contra la inseguridad	
	Contratación de vigilancia privada en la calle o colonia	Realizar acciones conjuntas con sus vecinos
Jefatura de familia con escolaridad terciaria	Significativa al 99%	Significativa al 99%

Fuente: elaboración propia.

Los resultados presentados pueden interpretarse a la luz de las brechas de inequidad presentes en México. Su explicación parte de la idea de que el nivel educativo tiene correspondencia directa con los salarios -y en general con la calidad de los empleos-. De manera que los hogares que cuentan con mayores recursos están en la posibilidad de protegerse

ante los efectos de la delincuencia en mejor medida. De igual forma, el confinamiento originado por las medidas de mitigación ante la COVID-19 contribuyó al desarrollo de actividades encaminadas en este sentido.

Este resultado lejos de ser sorprendente refleja las diferencias socioeconómicas entre grupos sociales y que terminan por segmentar la calidad de vida de las personas. Para profundizar en este argumento, se llevaron a cabo dos grupos de pruebas de hipótesis adicionales en las que se contrastaron diferentes niveles educativos: jefatura de familia con educación media superior – jefatura con escolaridad menor al nivel medio y jefatura con secundaria – jefatura con educación menor a la secundaria. En ambos casos los resultados fueron similares.

Lo anterior puede interpretarse como la preocupación colectiva en los hogares mexicanos para protegerse de la inseguridad, pero condicionada por los recursos que de acuerdo con su nivel socioeconómico se disponen, evidenciado a través de la escolaridad como parámetro indirecto para su medición.

Profundizando el análisis en los hogares con jefatura con estudios superiores se realizaron dos pruebas adicionales con la finalidad de identificar mayores matices. La prueba buscó identificar si existen sesgos por género. Como resultado se identificó una relación estadística con un grado de significación menor al 90%. Dicho en otras palabras, el género no es significativo para explicar la implementación de mecanismos de contención. Esto puede explicarse a través de las competencias de planeación y administración inherentes a la educación superior, las cuales no distinguen entre hombres y mujeres.

En segunda instancia, se realizó otra prueba de hipótesis tomando como base la edad de las y los jefes de familia, distinguiendo de un grupo de “jóvenes” de hasta 35 años de uno de adultos -de 36 a 65 años-. Los resultados fueron similares al punto anterior al obtener un grado de significación menor al 90%. Esto puede interpretarse como que la edad tampoco es un diferenciador para la implementación de mecanismos de contención.

CONCLUSIONES

Derivado de la evidencia presentada se puede concluir que la inseguridad pública en México durante el 2020 continúa siendo un fenómeno generalizado y de afectación común a todos los habitantes. Desde la perspectiva de los hogares, se hicieron evidentes las brechas de desigualdad manifestadas a través del grado de escolaridad de las y los jefes de familia. En ese sentido, en estudios previos como los Flores y Salas (2015) y de Arceo y Campos (2014) se valida la relación positiva entre grado de escolaridad y salario; de manera que en los hogares con jefatura de profesionistas están disponibles mayores recursos para im-

plementar mecanismos de contención contra la inseguridad. Esta relación está presente en las 10 variables analizadas dentro de las cuatro categorías de análisis, por lo que se puede inferir su implementación en todos niveles y alcances.

Par validar lo anterior, se realizaron pruebas de hipótesis complementarias considerando otros niveles educativos (educación medio superior - niveles inferiores; secundaria - niveles educativos inferiores). En todos los casos, las relaciones entre variables fueron estadísticamente significativas. Esto avala la idea de que la contención contra inseguridad es una prioridad en los hogares mexicanos. Sin embargo, su nivel de realización está en función de los recursos disponibles, los cuales son observables a través del nivel educativo de las y los jefes de familia. Esto coincide con las conclusiones de Caamal, Treviño y Valero (2012), que a más de diez años de dicho estudio continúan vigentes.

Desde la perspectiva de la jefatura de familia de profesionistas, no se identifican brechas de género más allá de la mayor percepción hacia la inseguridad por las mujeres reportada por Cortez (2015). Tampoco se identificaron sesgos por edad. Esto posiblemente se explica por las capacidades de planeación y administración de los recursos que suponen los estudios superiores, las cuales se podrían suponer como de aplicación generalizada.

Por lo anterior, los resultados obtenidos reafirman el argumento de Salas y Romo (2018) de que los recursos obtenidos en el hogar se destinan a un tercer aspecto, complementario a las necesidades básicas y a las complementarias, relativo a la contención y mitigación de los efectos no deseados de externalidades negativas, específicamente desde la perspectiva de este escrito, hacia la disuasión y contención del delito cometido en los hogares.

Derivado de los resultados presentados, se abren líneas de investigación para profundizar en la manera en las que se busca contener los efectos de la inseguridad en los hogares: (1) la relación entre los mecanismos de contención y el gasto realizado para ello; (2) las posibles asociaciones entre percepción sobre la inseguridad y los mecanismos implementados y; (3) la presencia de actividades delictivas en el contexto de los hogares y las acciones implementadas.

BIBLIOGRAFÍA

- Caamal, C., Treviño, L. y Valero, J. (2012). ¿Son los pobres las víctimas de la inseguridad en las metrópolis de México? *EconoQuantum*, 9(1), pp. 159-169.
- Cerón, H. y Silva E. (2017). La relación entre un proxy de la dinámica de la inseguridad pública y el turismo internacional a México. Un análisis econométrico. *El Periplo Sustentable: revista de turismo, desarrollo y competitividad*, (33), pp. 105-131.
- CONEVAL (2020). Comunicado no. 23 del 09 de agosto del 2020. Ciudad de México: CONEVAL.
- Cortez, W. W. (2015). Determinantes de la percepción de inseguridad en México. En Cortez, W. W. (Ed.), *Ensayos sobre victimización, percepción de inseguridad y corrupción en México*, pp. 77-112. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Farné, S. (2003). *Estudio sobre la calidad del empleo en Colombia*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- Flores, L. y Salas, I. A. (2015). Las brechas de género en la calidad del empleo en México. Una valoración basada en modelos de lógica difusa. *Análisis económico*, 30(75), pp. 89-112.
- Grijalva, A. E. (2015). Nivel de ingresos, desigualdad y percepción del riesgo de victimización en México. En Cortez, W. W. (Ed.), *Ensayos sobre victimización, percepción de inseguridad y corrupción en México*, pp. 55-75. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- INEGI (2020). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2020 (ENVIPE). Estructura de la base de datos. Ciudad de México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- Jasso, C. (2013). Percepción de inseguridad en México. *Revista Mexicana de Opinión Pública*, (15), pp. 13-29.
- Lozano, R. L., Cabrera, L. F. y Lozano, M. (2018). Causas sociales y económicas de los delitos en México. *Boletín Criminológico*, (176), pp. 1-11.

- Morquecho, A. C. y Vizcarra, L. R. (2008). Inseguridad pública y miedo al delito, un análisis de las principales perspectivas teóricas y metodológicas para su estudio. Ocotlán: Centro Universitario de la Ciénega / Universidad de Guadalajara.
- Parra, L. P. (2017). El impacto diferenciado de la inseguridad pública como otra expresión de la inequidad socioeconómica: una exploración inicial al caso mexicano. *Anuario Latinoamericano. Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, 4, pp. 61–81.
- PNUD (1994). Informe sobre el Desarrollo Humano 1994. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Salas, I. A. y Soria, R. (2018). Precariedad laboral y capacidad de contención de la inseguridad en México. En Barrera, M. A., Diseño, implementación y evaluación de políticas públicas (Comp.), *Estudios de caso en México y América Latina*, pp. 209-220. Chetumal: Universidad de Quintana Roo.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y Libertad*. México D. F.: Editorial Planeta.
- Soria, R. (2018a). Una estimación del costo de la inseguridad y la delincuencia en México: Análisis comparativo a nivel de las entidades federativas. *Gestión y Política Pública*, 27(1), pp. 111-147.
- (2018b). Competitividad, inseguridad y desconfianza en las instituciones: implicaciones para los estados mexicanos, 2010-2017. Repositorio de la Red Internacional de Investigadores en Competitividad volumen 12, pp. 868-892.
- Vilalta, P. y Fondevila, G. (2018). La victimización de las empresas en México. Conceptos, teorías y mediciones. *Gestión y Política Pública*, 27(2), pp. 501-540.

BASES DE DATOS CONSULTADAS

- Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), microdatos correspondientes al 2020.

ANÁLISIS INSTITUCIONAL DEL PROGRAMA SUBSIDIO PARA LA SEGURIDAD DE LOS MUNICIPIOS (SUBSEMUN) AL PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO PARA LA SEGURIDAD (FORTASEG)

*Rosalinda Gámez Gastélum⁶
Carlos López Portillo Tostado⁷*

RESUMEN

Este capítulo trata de un problema de diseño, evaluación y reestructuración de una política pública. El objeto de estudio es el Programa de Subsidios para la Seguridad Pública Municipal, mejor conocido como SUBSEMUN y su rediseño en el programa denominado FORTASEG, con el propósito de atender de manera incremental la evolución de los fenómenos de violencia y criminalidad municipales. El análisis cuenta con referentes teóricos y estado del arte sobre el modelo incremental; seguridad y políticas públicas y describe origen, objetivos, destino de gasto de los programas en mención. Para lo anterior, se estudia el origen del programa, así como su papel en la política de seguridad pública municipal. Se revisan sus principales características: objetivos y destinos de gasto. Asimismo, se realiza un análisis desde la metodología del marco lógico (MML) del programa SUBSEMUN, usando como referente el estudio realizado por el CIDE 2014. Enseguida, se describen las características de FORTASEG para identificar el cambio de enfoque de política pública más reactivo – punitivo.

Palabras clave

Política pública, seguridad pública, evaluación, incidencia delictiva.

INTRODUCCIÓN

El presente capítulo tiene como objetivo identificar el cambio de enfoque de política pública del SUBSEMUN, que se reestructura en 2016 con el nombre de FORTASEG, debido a la necesidad de hacer ajustes y diseñar nuevos programas que dieran respuesta a la evolución de la cartografía de la violencia y criminalidad municipales con un enfoque de intervención incrementalista, así como describir sus principales características y objetivos trazados.

6. Profesora Investigadora de la Universidad Autónoma de Sinaloa.

7. Profesor de la Universidad Autónoma de Occidente.

El SUBSEMUN opera a base de transferencias fiscales etiquetadas de la federación a los municipios orientados a apoyar las funciones de seguridad pública de los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal seleccionados como beneficiarios. Los recursos transferidos pueden orientarse exclusivamente a profesionalizar y equipar el personal de las corporaciones municipales; mejorar su infraestructura física e informática; implantar un nuevo modelo policial; apoyar la operación de los cuerpos policiacos y prevenir el delito apoyado en la participación ciudadana. El propósito último del SUBSEMUN es incidir en la baja de la delincuencia y la violencia asociada. Dicho Programa se puso en marcha en 2008 hasta el 2015. A partir de 2016 opera como Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG).

Para cumplir el anterior objetivo, el trabajo se divide en siete secciones adicionales a la presente. En el primer apartado se presentan referentes teóricos del modelo incremental y estado de arte sobre la seguridad en México y de evaluación de políticas públicas. En el apartado siguiente se describen a detalle los objetivos del SUBSEMUN y FORTASEG, así como el destino de gasto. En el apartado 4 se presenta un diagnóstico sobre la opacidad del gasto federalizado. En el apartado 5 se realiza un análisis desde la metodología del marco lógico (MML) del programa SUBSEMUN, usando como referente el estudio realizado por el CIDE 2014. En el siguiente apartado se presentan datos de incidencia delictiva y cifra negra en México. En el último acápite se presentan conclusiones y recomendaciones.

REFERENTES TEÓRICOS Y ESTADO DE ARTE

En este apartado se presenta las características del modelo incremental y se definen tres conceptos que son centrales para efectos del análisis e interpretación del presente ensayo: violencia, seguridad pública y evaluación de políticas públicas, conceptos que ofrecen una polifonía de significados. Asimismo, se contextualiza el tema del ensayo al referenciar algunas interpretaciones casuísticas de la inseguridad, y se realiza una breve reseña de la situación presente en México y la enunciación de medidas emprendidas por el gobierno nacional en los últimos catorce años, para fortalecer el combate a la criminalidad y la delincuencia.

MODELO INCREMENTAL

Lindblom (1992) señala que la elaboración de políticas es un proceso de aproximaciones sucesivas encaminadas a cumplir algunos objetivos deseados que se van modificando a la luz de nuevas situaciones y complejidades; por lo tanto, la adopción de decisiones en la mayoría de los casos es un proceso difícil.

La estrategia de sucesión de cambios incrementales tiene sus ventajas, ya que en primer lugar, el conocimiento de las secuencias pasadas de los pasos de una política permite

al decisor prever las consecuencias probables de pasos posteriores similares. En segundo lugar, no necesita intentar grandes saltos hacia sus objetivos, cosa que le exigiría predicciones más allá de su conocimiento y del de cualquier otro, porque no espera que su política sea la resolución final de un problema. Su decisión sólo es un paso, que si tiene éxito puede ser seguido rápidamente por otro. Tercero, es capaz de comprobar sus predicciones previas al dar el siguiente paso. Por último, con frecuencia puede poner remedio con bastante rapidez a un error pasado -con mayor rapidez que si la política avanzara en trancos más drásticos y espaciados en el tiempo (Lindblom, 1992: 220)-.

Cabe señalar que la toma de decisiones en un fenómeno tan complejo como es la inseguridad y la violencia, implica un amplio esclarecimiento de los objetivos, una búsqueda más extensa de nuevas alternativas y la formulación de criterios precisos de decisión.

De ahí que la reestructuración del SUBSEMUN en FORTASEG tenga como propósito mejorar la calidad de la toma de decisiones, por medio de un aprendizaje sistemático a partir de la experiencia, los resultados obtenidos y la evolución del mapa delincriminal.

LA VIOLENCIA

La violencia es un problema que preocupa y ocupa a la sociedad. Su debate y discusión se ha dado principalmente en los medios de comunicación a través de percepciones, debido a la falta de estudios e investigaciones académicas que proporcionen evidencias para su interpretación. En la literatura se encuentra una serie de investigaciones acerca de la violencia y el fenómeno delictivo, aunque éstas suelen ser limitadas en su enfoque, generalmente acotado al impacto en la salud, originado, al menos en parte por la disponibilidad de herramientas metodológicas para su análisis.

La Organización Mundial de la Salud y la Organización Panamericana de la Salud (2012) definen la violencia como:

El uso intencional de la fuerza o el poder físico, de hecho o como amenaza, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daño psicológico, trastornos del desarrollo o privaciones (2002: 5).

Para Fernando Carrión (2008), la violencia debe ser concebida como una relación particular del conflicto social y, por tanto, como una “compleja construcción social y política que se cristaliza en un territorio y en un tiempo específico” (Carrión, 2008: 115).

LA SEGURIDAD PÚBLICA

La seguridad de los habitantes de una comunidad o sociedad implica llevar al mínimo o de plano eliminar los riesgos de sufrir daño en las personas o en sus bienes. Por otra parte, también implica impulsar la percepción de que dichos riesgos son los mínimos.

Para el estudio de este problema, existen dos enfoques principales: el de la seguridad pública y el de la seguridad ciudadana. También se hará mención del modelo de policía comunitaria (Salgado 2010).

El paradigma de la seguridad pública se centra en el estado y concibe a las instituciones gubernamentales como responsables directas de la seguridad. Este paradigma se aplica tanto en regímenes autoritarios como democráticos. Enfoca sus acciones en el mantenimiento de la paz y el orden públicos y en la prevención situacional del delito. La mayor parte de sus políticas se dirigen a la preservación de la gobernabilidad y la operación de las instituciones estatales (Salgado 2010: 5).

Por su parte, también en términos del mismo autor:

[...] el paradigma de la seguridad ciudadana se basa en una perspectiva antropocéntrica. Es decir, ubica a la ciudadanía en el centro de las políticas de seguridad y adopta una visión transversal de derechos humanos que concibe a la seguridad como un derecho inalienable e involucra activamente a la ciudadanía en la búsqueda de soluciones para ejercer tal derecho y a las instituciones estatales para garantizarlo (Salgado 2010: 6).

Así mismo, se habla de la seguridad comunitaria que postula una serie de elementos, entre los que destacan:

[...] a) “énfasis en la actividad policial preventiva enfocada en el vecindario; b) promoción de relaciones estrechas con la comunidad para consultar permanentemente a los ciudadanos; c) iniciativa de la policía para movilizar a la comunidad en acciones preventivas y d) concertación estratégica de la comunidad y la policía en el estudio de las condiciones y circunstancias que favorecen la delincuencia o las infracciones menores que trastornan la vida de las personas, entre otros elementos” (Frühling 2003: 10).

En la realidad del México actual, se observa una mezcla de elementos de ambos paradigmas y del modelo de policía comunitaria. Por su parte, la federación trata de impulsar el

modelo de seguridad ciudadana a través del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), apoyado en la transferencia de recursos vía el SUBSEMUN y en las entidades a través del Fondo de Apoyo para la Seguridad Pública (FASP) (Soria y López Portillo, 2015: 43).

EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Las políticas públicas son el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos. Hablar de evaluación de políticas públicas significa aludir a una serie de acciones, instituciones y actores, entre otros.

La OCDE por ejemplo, señala que la evaluación se refiere fundamentalmente a realizar:

Un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, de su puesta en práctica y de sus resultados cuyo propósito es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo [...] y deberá proporcionar información creíble y útil, que permita incorporar las enseñanzas aprendidas en el proceso de toma de decisiones de beneficiarios y donantes (OCDE, 2010: 22).

Actualmente, de acuerdo con Rodríguez (2010), existen dos modelos analíticos diferentes para el estudio de la evaluación de fase de implementación en el análisis de las políticas públicas:

1. Top-down: corrección del método tradicional, pretende considerar todos los factores que inciden en la puesta en práctica de una política pública. Considera que el éxito o fracaso de los programas depende de cuatro variables:
 - Formulación de objetivos: cuando mejor se lleve a cabo una actividad, más fácilmente se conseguirán los objetivos.
 - Recursos asignados a la política pública: para una política exacta es preciso personal de calidad, una transmisión suficiente de información, el éxito o fracaso depende del recurso que se tenga.
 - Ambiente exterior: tomar en cuenta la opinión pública, los intereses y a los afectados incide en el éxito del programa.

- Cuanto más estable sea el contexto y mayor sea el grado de cambio, mayores serán las posibilidades de éxito.
2. Bottom-up: tiene dos vertientes: modelo de análisis y comprensión de las políticas públicas:
- Intenta comprender en la práctica el proceso de políticas públicas.
 - Analiza lo que ha ocurrido y cómo funcionan los procesos públicos.
 - Trata de estudiar los efectos de la política en términos de impacto.
 - Intenta delimitar los impactos que son consecuencia del programa de actuación, de los efectos no deseados que son consecuencias de causas externas.

Bajo esta lógica, se pretende analizar el programa SUBSEMUN, el cual se implementó desde 2008 y a la fecha ha evolucionado, lo cual se analiza en el siguiente apartado.

SOBRE EL SUBSEMUN

Como todo programa, sus objetivos han evolucionado. A medida que avanzan los años, el programa ha ampliado sus objetivos y a la vez se han sofisticado. Sus objetivos generales son (SESNSP, DOF enero 28 de 2011):

- a. Alinear las capacidades del Estado mediante una estrategia de prevención social del delito, que vincule el quehacer institucional con la participación de la sociedad civil.
- b. Fortalecer el desempeño de las funciones que en materia de seguridad pública, ejercen los municipios para salvaguardar los derechos e integridad de sus habitantes y preservar las libertades, el orden y la paz públicos.
- c. Profesionalizar y equipar a los cuerpos de seguridad pública en los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, mejorar la infraestructura de las corporaciones, así como para el desarrollo y aplicación de políticas públicas para la prevención social del delito. El cumplimiento de este objetivo implica: a) la adopción del SPCP; b) la evaluación de control de confianza; c) la evaluación de habilidades, destrezas y conocimientos de la función y del desempeño en el servicio; d) la capacitación y, e) el programa de mejora de las condiciones laborales del personal operativo y la homologación salarial de los municipios y delegaciones beneficiadas.

- d. Fortalecer los niveles de seguridad y confiabilidad que demanden las instituciones de seguridad pública, mediante la aplicación de evaluaciones de control de confianza homogéneas.
- e. Promover una política preventiva que incida sobre los contextos socioculturales en donde se desarrollan los factores de riesgo que propician la violencia y la delincuencia, desde antes que ocurran los eventos que las detonan.
- f. En 2008, año de su inicio, los objetivos eran básicamente el b) y el c). El objetivo a) se agregó en 2009 y la vertiente de prevención y participación ciudadana se incluye en 2010 y se fortalece a partir de 2011. Estos objetivos han sido reforzados de 2012 a la fecha.

Desde su creación en 2008, el SUBSEMUN ha tenido tres destinos de gasto: la profesionalización de los cuerpos policiales municipales, el mejoramiento de la infraestructura de las corporaciones y el equipamiento de los cuerpos de seguridad pública. A partir de 2009, se incorporaron como destinos de gasto la operación policial y la prevención del delito con participación ciudadana (SEGOB 2012, 10).

Cabe señalar que no se han llevado a cabo evaluaciones en ninguno de los municipios beneficiados con el citado Programa. La carencia de evaluaciones y de indicadores representa una significativa área de opacidad de su gestión, ya que esa carencia impide conocer los resultados e impactos de la gestión del subsidio, lo cual es primordial para implementar las medidas necesarias que coadyuven a su gestión más transparente y eficiente (ASF 2013: 224-225). Aunado a ello, enseguida se presenta un apartado relativo a las zonas grises del gasto federalizado.

DIAGNÓSTICO SOBRE LA OPACIDAD DEL GASTO FEDERALIZADO

De acuerdo al diagnóstico realizado por el CIDE (2014), que toma como punto de partida la cuenta pública 2013 y las auditorías realizadas por la ASF al SUBSEMUN en 21 municipios, los hallazgos fueron:

- Los criterios de distribución de los recursos se publicaron en 2011, pero no así en 2013. Menciona que hay algunos problemas con la fórmula de elegibilidad, debido a la información proporcionada por los municipios respecto de sus problemas de inseguridad es incompleta o errónea y así es entregada al Sistema Nacional de Información, lo que afecta los resultados de la selección de beneficiarios.

- Se identificaron problemas en la calendarización de la entrega de las ministraciones, porque solo se indica cuándo es que los municipios pueden solicitarlas, pero no se establecen tiempo límite en el trámite.
- En los procesos de adjudicación de contrataciones existen múltiples excepciones a la norma establecida, lo que produce muchas adjudicaciones directas, bajo el argumento de que es por temas de seguridad o simplemente no se identifica justificación alguna (CIDE, 2014:103).
- Establece que la entrega de información y reportes que demuestra el ejercicio del recurso “ha sido muy irregular, ya que en los municipios y las demarcaciones territoriales del DF no se tiene la cultura de la rendición de cuentas; aunado a ello se carece de un adecuado asesoramiento sobre el registro de la información de los reportes que deben ser entregados”.
- De acuerdo con la SHCP en la “información del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH), sólo el 45.5 % de los municipios beneficiados reportó información del formato único y 33.3 % del formato nivel de fondo, para el cuarto trimestre de 2011; y para 2012, también en el cuarto trimestre, el formato único fue reportado sólo por el 42.7 % del total de los municipios beneficiados, mientras que el formato nivel fondo fue reportado por el 25.5 %. Es importante señalar que la información reportada tiene deficiencias y refleja opacidad.

SEGUIMIENTO A ASPECTOS SUSCEPTIBLES DE MEJORA

Hasta 2013, el programa ha sido objeto de dos evaluaciones. La primera fue sobre el diseño del programa y la segunda fue sobre la consistencia y los resultados. De los resultados de cada evaluación, han surgido Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) que a continuación se analizan.

Para la evaluación realizada por la UNAM, se trató de verificar que el programa cuente con un diseño acorde a sus objetivos y que su proceso fuera congruente con la Matriz de Indicadores y Resultados (MIR) establecida para ese año.

Esta metodología emana del Modelo del Marco Lógico y permite realizar una evaluación y seguimiento de los programas públicos de manera ordenada y buscar la congruencia entre fin, objetivos, propósitos, componentes y actividades (manual de CEPAL, 2005).

CUADRO 1. ASPECTOS SUSCEPTIBLES DE MEJORA 2011-2012 SUBSEMUN.

Aspecto susceptible de mejora	Resultados esperados
Realignar el programa U002 con el Programa Sectorial de Seguridad Pública.	Adecuación del programa con la alineación sectorial acorde con sus objetivos.
Seleccionar medios de verificación fácilmente identificables.	Facilidad de identificación del medio de verificación.
Elaborar indicadores de componente y actividades dirigidos a medir la eficiencia de los recursos ejercidos.	MIR adecuada conforme a la metodología de la MML.

Fuente: Elaboración propia con base en documentos internos otorgados por el SESNSP.

La evaluación 2012-2013 del programa fue realizada por el Centro de Investigación y Docencia Económica, y su objetivo fue evaluar la consistencia y resultados del programa. De este trabajo se generaron 3 aspectos susceptibles de mejora que derivaron en 5 actividades, las cuales se listan en la tabla siguiente:

CUADRO 2. ASPECTOS SUSCEPTIBLES DE MEJORA 2013-2014 DEL SUBSEMUN.

Aspecto susceptible de mejora	Resultados esperados
Ajustar fin, propósito, componente y actividades en cuestión del índice de fortalecimiento de seguridad pública de la nación.	Rediseñar la Matriz de Indicadores de resultados.
Establecer un mecanismo de medición del grado de satisfacción de la población atendida no sólo en cuanto a la ministración y entrega de los recursos, sino también en cuanto a los sistemas informáticos y de comunicaciones establecidos para la interacción entre los beneficiarios y los operadores del programa.	Aplicación de encuesta de satisfacción. Elaboración de encuesta de satisfacción. Elaboración de informe de resultados de encuesta de satisfacción.
Modificar las reglas del SUBSEMUN en función de nuevos programas sectorial.	Revisión, análisis y modificación de reglas SUBSEMUN.

Fuente: Elaboración propia con base en documentos internos otorgados por el SESNSP.

Los ASM 1 y 3 para esta evaluación fueron resueltos, gracias a la creación de nuevos indicadores de la MIR de 2014, así como la debida adecuación de las reglas de operación del SUBSEMUN para el año 2014. Esto se constata mediante la consulta de la MIR actual en comparación con la anterior, tanto como ocurre con las reglas de operación del programa,

que ahora están alineadas a los programas de prioridad nacional, establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

La gran asignatura pendiente de SUBSEMUN continúa siendo una evaluación de impacto, que nos permita conocer la satisfacción de la población beneficiaria del programa, así como el impacto real en la disminución de los índices delictivos en los municipios, objeto del apoyo.

MATRIZ FODA DE LA EVALUACIÓN HECHA POR EL CIDE (2014):

Factores positivos	Factores negativos
Fortalezas	Debilidades
No se restringe a medir la eficacia en la entrega de los recursos a los municipios; Se orienta verificar los cambios en la incidencia delictiva (ID); Utiliza la medición de averiguaciones previas; Verifica la capacidad profesional de la policía.	No explica las causas de que el programa no ha logrado una caída lineal en la incidencia delictiva; Sólo destaca la evaluación de los resultados de los programas; No hay un análisis del impacto del programa.
Oportunidades	Amenazas
Considera la confiabilidad de las policías (control de confianza); Pone énfasis en los procesos de capacitación, Ofrece una evolución del programa y cómo se han incorporado nuevos indicadores. Tendencia a explicar el problema de seguridad como falta de recursos; No considera la posibilidad de la no integridad de los datos oficiales.	

Fuente: "Evaluación específica al desempeño del programa U002 del CIDE".

FORTASEG

El FORTASEG es un subsidio que se otorga a los municipios y, en su caso, a los estados, cuando éstos ejercen la función de seguridad pública en lugar de los primeros o coordinados con ellos, para el fortalecimiento de los temas de Seguridad.

Con este subsidio se atienden aspectos medulares en torno al recurso humano policial, tales como: la evaluación de control de confianza de los elementos operativos de las instituciones policiales municipales; su permanente capacitación; recursos destinados a la homologación policial y a la mejora de condiciones laborales de los policías; su equipamiento moderno; la construcción de infraestructura, prevención del delito y la conformación de bases de datos de seguridad pública y centros telefónicos de atención de llamadas

de emergencia y en general, apoyar la profesionalización, certificación y equipamiento de los elementos de las instituciones de seguridad pública.

El Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2018 contempla la cantidad de \$5,000 mdp para el FORTASEG, de los cuales se asignarán la cantidad de \$4,921.7 mdp (\$78.3 mdp se destina para gastos indirectos y de operación del subsidio, distribuidos en 300 municipios del país, seleccionados por criterios de Población (30%); Combate a la delincuencia (20%); Capacidad de operación policial (30%) y Características municipales (20%) (SEGOB – SESNSP, 2018: 14).

Como se puede apreciar, el FORTASEG se centra en la profesionalización de los policías para intervenir con una mayor capacidad de fuerza en delitos de alto impacto tales como los homicidios dolosos, la extorsión, los secuestros, robo a transeúntes, entre otros; sin dejar de reconocer que en México no se ha dispuesto de un modelo policial claro, aunado a que existen alrededor de 1800 instituciones municipales, lo que implica procedimientos variados, así como disparidades estructurales, financieras y de equipamiento.

METODOLOGÍA

La Metodología del Marco Lógico (MML) es una herramienta para facilitar el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos. Se enfoca en la orientación por objetivos, la orientación hacia grupos de beneficiarios y el facilitar la comunicación, así como la participación entre los actores interesados. Contempla el análisis del problema, análisis de los involucrados, jerarquía de objetivos y selección de una estrategia de implementación óptima.

En este trabajo de investigación, se hizo énfasis en retomar la matriz de planificación de marco lógico. Ésta presenta en forma resumida los aspectos más importantes del proyecto. Posee cuatro columnas que suministran la siguiente información: un resumen narrativo de los objetivos y las actividades, indicadores (resultados específicos a alcanzar), medios de verificación, supuestos (factores externos que implican riesgos) y cuatro filas que presentan información acerca de los objetivos, indicadores, medios de verificación y supuestos en cuatro momentos en la vida del proyecto: fin, propósito, componentes y actividades.

Los indicadores presentan información necesaria para determinar el progreso hacia el logro de los objetivos establecidos por el proyecto. Hacen específicos los resultados esperados en tres dimensiones: cantidad, calidad y tiempo. Aunque hay varios indicadores potenciales de resultados, la matriz de marco lógico debe especificar la cantidad mínima necesaria para concluir que el propósito se ha logrado.

En tanto, los medios de verificación indican dónde el ejecutor o el evaluador puede obtener información acerca de los indicadores. Ello obliga a los planificadores del proyecto a identificar fuentes existentes de información o hacer previsiones para recoger información, quizás como una actividad del proyecto. Cabe mencionar que no toda la información tiene que ser estadística. La producción de componentes puede verificarse, mediante una inspección visual del especialista de políticas públicas. La ejecución del presupuesto puede verificarse con los recibos presentados para reembolso o como justificación, para volver a integrar el fondo rotatorio (Cepal, 2015).

A su vez, los supuestos incluyen que cada proyecto comprende riesgos ambientales, financieros, institucionales, sociales, políticos y climatológicos u otros factores que pueden hacer que el mismo fracase. La matriz de marco lógico requiere que el equipo de diseño del proyecto identifique los riesgos en cada etapa:

- Actividad,
- Componente,
- Propósito,
- Fin.

El riesgo se expresa como un supuesto que debe ser cumplido, para avanzar en el nivel siguiente en la jerarquía de objetivos de ese programa o política pública.

HALLAZGOS

Dentro de la metodología del Marco Lógico con enfoque MIR, lo primero es revisar la alineación del programa público analizado con el Plan Nacional de Desarrollo, Plan Estatal y Plan Municipal de Desarrollo. En este caso por tratarse de un programa federal se analizará su congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y con los Objetivos de Desarrollo Sustentable de la ONU (los cuales abordaremos en el siguiente apartado).

FIGURA 1. ALINEACIÓN AL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (PND) 2013 - 2018



Fuente: Elaboración propia con base al PND 2013-2018.

El FORTASEG está definido dentro del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013 – 2018, dentro de la Meta Nacional un México en Paz, con el objetivo de mejorar las condiciones de seguridad pública.

De acuerdo a lo establecido en el PND, con esta meta se busca fortalecer las instituciones mediante el diálogo y la construcción de acuerdos con actores políticos y sociales, la formación de ciudadanía y corresponsabilidad social, el respeto y la protección de los derechos humanos, la erradicación de la violencia de género, el combate a la corrupción y el fomento de una mayor rendición de cuentas, todo ello orientado a la consolidación de una democracia plena. Asimismo, esta meta responde a un nivel de inseguridad que atenta contra la tranquilidad de los mexicanos y que, en ocasiones, ha incrementado los costos de producción de las empresas e inhibido la inversión de largo plazo. La prioridad, en términos de seguridad pública, será abatir los delitos que más afectan a la ciudadanía mediante la prevención del delito y la transformación institucional de las fuerzas de seguridad. En este sentido, se busca disminuir los factores de riesgo asociados a la criminalidad, fortalecer el tejido social y las condiciones de vida para inhibir las causas del delito y la violencia, así como construir policías profesionales, un Nuevo Sistema de Justicia Penal y un sistema efectivo de reinserción social de los delincuentes. A continuación se revisan las estrategias y las líneas de acción del programa, para ver la alineación y congruencia entre ambos.

Estrategia 1.3.2 promover la transformación institucional y fortalecer las capacidades de las fuerzas de seguridad.

Líneas de acción

1. Reorganizar la Policía Federal hacia un esquema de proximidad y cercanía.
2. Generar información y comunicaciones oportunas y de calidad para mejorar la seguridad.

Estrategia 1.4.2 Lograr una procuración de justicia efectiva.

Líneas de acción

1. Establecer programas en materia de desarrollo tecnológico que doten de infraestructura de vanguardia a la Procuraduría de la Republica.

En ese sentido observamos, que sí existe congruencia; por lo que el programa federal cumple con la metodología del MML.

OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ONU)

En el año 2015, luego del cumplimiento del plazo de los 8 Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), los Estados acordaron una nueva agenda para el desarrollo.

La Agenda de Desarrollo 2030 es un plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad. También tiene por objeto fortalecer la paz universal dentro de un concepto más amplio de la libertad. La aprobación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) representa una oportunidad histórica para unir a los países y las personas de todo el mundo y emprender nuevas vías hacia el futuro. Los ODS están formulados para erradicar la pobreza, promover la prosperidad y el bienestar para todos, proteger el medio ambiente y hacer frente al cambio climático a nivel mundial.

Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus 169 metas son de carácter integrado e indivisible, de alcance mundial y de aplicación universal, tienen en cuenta las diferentes realidades, capacidades y niveles de desarrollo de cada país y respetan sus políticas y prioridades nacionales.

Si bien las metas expresan las aspiraciones a nivel mundial, cada gobierno fijará sus propias metas nacionales, guiándose por la ambiciosa aspiración general pero tomando en consideración las circunstancias del país.

Cada gobierno decidirá también la forma de incorporar esas aspiraciones y metas mundiales en los procesos de planificación, las políticas y las estrategias nacionales. Es importante reconocer el vínculo que existe entre el desarrollo sostenible y otros procesos pertinentes que se están llevando a cabo en las esferas económica, social y ambiental.

Es necesario aclarar que el FORTASEG atiende a más de una acción por lo que es necesario la creación de políticas transversales, tal y como lo describe el PND.

MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS

Nivel	Nombre del Indicador	Objetivo
Fin	Tasa anual estatal de la incidencia delictiva por cada cien mil habitantes.	Contribuir a mejorar las condiciones de seguridad y justicia mediante el fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública de los beneficiarios.
Propósito	Avance en las metas de profesionalización convenidas con las entidades federativas con recursos del FORTASEG del ejercicio fiscal.	Las instituciones de seguridad pública municipales de los beneficiarios del subsidio se fortalecen al contar con elementos con características para ser certificados (aprobación en control de confianza, en desempeño y en competencias básicas).
Componente	Porcentaje del estado de fuerza estatal con evaluaciones vigentes en control de confianza.	C1. Los beneficiarios del subsidio cuentan con elementos evaluados en control de confianza. C2. Los beneficiarios del subsidio cuentan con elementos capacitados.
Actividad	Aplicación de recursos del FORTASEG.	A 1 Aplicación de recursos del Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG) orientados a la implementación de los Programas con Prioridad Nacional aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública. A 2 Transferencia de recursos del Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG) a los beneficiarios del subsidio.

Fuente: Elaboración propia.

CONCLUSIONES

Los datos de SUBSEMUN indican la necesidad de un cambio de la lógica top-down centralizado para apertura y capacitación, para que las unidades tengan más espacio para elaborar o proponer políticas de seguridad pública que sean particulares o que mejor comprendan las dinámicas locales (Ramos, 2017).

En ese sentido es importante reflexionar sobre la importancia que desde la academia y la sociedad civil se creen observatorios ciudadanos, para trabajar en forma conjunta, mediante un modelo de gobernanza para resolver los complejos problemas de la sociedad civil. Las evaluaciones realizadas por la UNAM y el CIDE al SUBSEMUN aportan desde la academia una importante contribución respecto al diseño e implementación de este programa, actualmente llamado FORTASEG.

Dicho cambio tiene como eje central la profesionalización de los policías para intervenir con fuerza en casos de delito de alto impacto. Las acciones de prevención son acciones optativas para cada municipio; se mantienen los 300 municipios beneficiarios; FORTASEG incorpora nuevos indicadores en la fórmula de elegibilidad y se modifican ponderaciones de los criterios e indicadores (SEGOB – SESNSP, 2018: 6).

También consideramos importante que el programa cumpla las siguientes recomendaciones, para ser más eficaz, eficiente y transparente:

- Fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas no solo de los municipios, sino también a través del SESNSP.
- Generar estrategias coordinadas de acompañamiento y asistencia técnica a beneficiarios.
- Crear y mantener un seguimiento permanente a los manuales de procedimientos, para no perder de vista los objetivos del subsidio.
- Generar mecanismos tanto municipales como federales, para lograr el llenado de información en tiempo y forma.
- Coordinar con academias estatales y centros de confianza estatales, las necesidades de infraestructura y operación, para mejorar las evaluaciones de control de confianza y los esquemas de capacitación.
- Mejorar el acceso y financiamiento de Plataforma México, para que los municipios puedan acceder de manera idónea a los módulos de ese sistema.
- Definir y establecer indicadores de desempeño, para dar seguimiento al cumplimiento de las entidades participantes del SUBSEMUN.
- Determinar límites de participación financiera y periodicidad de adquisición en las reglas de operación del subsidio, para que los municipios destinen un tope de re-

cursos al rubro de equipamiento y enfoquen sus esfuerzos en la capacitación y profesionalización de sus cuerpos policíacos, prevención del delito con participación ciudadana, operación policial e infraestructura.

- Analizar y realizar una eficaz evaluación y seguimiento de los programas, proyectos y acciones de prevención social con participación ciudadana, ya que el objetivo no es solo ejercer en tiempo el recurso asignado.
- Transparentar que empresas o despachos están siendo contratados para la implementación del programa, a fin de evitar discrecionalidad y posibles actos de corrupción.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Auditoría Superior de la Federación (ASF), (2013). *Diagnóstico sobre la opacidad en el gasto federalizado*. Cámara de Diputados. México. Recuperado de: www.asf.gob.mx.

Carrión, F. (2008). “Violencia urbana: un asunto de ciudad”, en *Revista Eure*, vol. XXXIV, núm. 103, diciembre, pp. 111-130. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19611481006>

Centro de Investigación y Docencia Económica (2014). Evaluación específica al desempeño del programa U002 “subsidio a los municipios, y en su caso, a los estados cuando tengan a su cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como el Distrito Federal para la seguridad de las demarcaciones territoriales” 2013-2014. México, Distrito Federal.

CEPAL (2005). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Santiago de Chile: CEPAL.

Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (2015). Recuperado en: www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enhogares/regulares/envipe/2015/.

Frühling, H. (2003). *Policía comunitaria y reforma policial en América Latina, ¿cuál es su impacto?* Santiago de Chile, CESC.

Lindblom, C. (1992) “La ciencia de salir del paso”, en Aguilar, L. *La hechura de las políticas*, México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.

- Organización Panamericana de la Salud (OPS) & Organización Mundial de la Salud (OMS), (2002). *Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud*. Washington, D.C.: OPS.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados. Disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/29/21/2754804.pdf>, 06-07-11.
- Salgado, J. (2010). “Documento conceptual metodológico sobre políticas públicas de seguridad ciudadana, capacidades institucionales para medir su desempeño y bases para el desarrollo de indicadores de esta materia”. *México Estatal*, núm. 8, CIDE–PNUD.
- Soria, R. y López Portillo, C. “¿Por qué puede fracasar una política pública? El caso del Programa de Subsidio para la Seguridad Pública de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal”. *Revista de El Colegio de San Luis*, número 10, julio a diciembre de 2015.
- DOF.- *Reglas de Operación del Subsemún*. Documento de emisión anual en enero de cada año.
- DOF.- *Acuerdo de elegibilidad de los municipios beneficiarios del Subsemún*. Procuraduría General de Justicia del Estado de Sinaloa (2016). Recuperado de www.pgjesin.gob.mx
- Documento de emisión anual en el mes de enero de cada año.
- SEGOB, (2012). *El libro blanco del Subsemún, 2008-2012*. Secretaría de Gobernación. México, D.F.
- SEGOB, (2014). *Programa Nacional Para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia*. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343087&.
- SEGOB – SESNSP. (2018) Programas con prioridad nacional 2018.

ADMINISTRACIÓN COMUNITARIA DE ESPACIOS PÚBLICOS EN LUGARES CON ALTA INCIDENCIA DELICTIVA. EL CASO DE CULIACÁN

Iliana del Rocío Padilla Reyes⁸

Jocelyn Arreola Laveaga⁹

RESUMEN

En esta investigación se analizan las experiencias de conformación, seguimiento y consolidación de cinco comités para la administración comunitaria de parques vecinales en colonias del sector oriente de la ciudad de Culiacán, reconocidas por ser domicilio de detenidos por la policía, y escenario de crímenes de alto impacto. Los parques fueron intervenidos entre el 2010 y el 2012 por el Ayuntamiento de Culiacán, con recursos federales del programa Rescate de Espacios Públicos, y se crearon comités bajo las estrategias que marcaban sus reglas de operación. A ocho y seis años de la implementación, la organización vecinal en la mayoría de los espacios no tuvo los resultados que se esperaban. A través de entrevistas semi estructuradas con líderes y otros actores claves se relatan las historias de los comités y se identifican a la luz de la Teoría de la Acción Colectiva algunos aspectos de éxito y fracaso en la organización vecinal.

Palabras clave

Administración comunitaria, Acción colectiva, inseguridad, espacios públicos.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Los parques son concebidos como espacios para el fortalecimiento de lazos entre los habitantes. En la literatura se les ha identificado como lugares que permiten la integración humana (Friedmann, 2010), sitios donde se comparten valores (Forrest y Kearns, 2001) y arenas sociales que facilitan la interacción (Lowndes y Sullivan, 2004; Dunn, 2006).

Ante el incremento de los niveles de violencia en México, los espacios públicos pueden ser los escenarios para el fortalecimiento de lazos sociales y la resolución de conflictos, no obstante, según la Encuesta Nacional de Seguridad Urbana del Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI, los parques y plazas ocupan el séptimo lugar entre los sitios que las personas perciben como inseguros. (ENSU, 2018), aunque el 56 por ciento de la población considera que los parques son inseguros (ENSU, 2018), son lugares propicios

8. Profesora de la Universidad Nacional Autónoma de México.

9. Profesora de la Universidad Autónoma de Sinaloa.

para la construcción de paz; espacios de encuentro e intercambio social, especialmente para que los jóvenes desarrollen actividades recreativas y deportivas con sus pares.

Arteaga, Alegría y Gayet (2016) analizan datos de la Encuesta Nacional de la Juventud 2010, e identifican la relación entre la posibilidad de que los jóvenes sean víctimas de un delito y los lugares que visitan en sus tiempos libres. La victimización parece estar menos condicionada por el tiempo que emplean en lugares “fuera de su casa” y más condicionada por la posición que ocupa el joven en la estructura social.

Por otro lado, el conocimiento de los “códigos de la calle”, proporciona herramientas a los jóvenes para evaluar los riesgos en su ciudad y tomar decisiones sobre los lugares que visitan, los momentos y las situaciones en las que se presentan los peligros. Estos conocimientos, que son valiosos para mantenerse fuera de riesgos, los adquieren relacionándose con los vecinos, sobre todo en la interacción que tienen con otros jóvenes en lugares públicos, y los desarrollan en menor medida quienes eligen no salir de casa.

El estudio de Arteaga, Alegría y Gayet (2016) identifica a los parques y plazas como los espacios más seguros para los jóvenes, incluso más que sus propias casas si se quedan a usar redes sociales o a jugar video juegos.

La preocupación pública por los parques como lugares de construcción de paz y capital social toma especial auge desde la primera década del siglo XXI. Se consideró que los parques y áreas de recreación serían fundamentales para la creación de capital social positivo.

La estrategia Ciudades más Seguras de la ONU – Hábitat (2005) se planteó como objetivo la transformación del medio urbano para la creación de este capital social. Se basó en la premisa de que *“el crimen y la violencia no surgen de forma espontánea (...) Los entornos urbanos inadecuados que excluyen a ciertos miembros de la sociedad de los beneficios de la urbanización y de su participación en la toma de decisiones y en el desarrollo urbano fomentan el crimen”*. Entre las principales estrategias, el programa señalaba: La prevención del crimen por medio del diseño ambiental, la prevención institucional: apoyo a las nuevas formas alternativas de justicia y actuación policial y la prevención social: acciones destinadas a los grupos de mayor riesgo.

Siguiendo esta estrategia, el gobierno del presidente Felipe Calderón Hinojosa, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, instrumentó en México el programa Rescate de Espacios Públicos, como parte del Acuerdo Nacional por la Justicia, la Seguridad y la Legalidad, con el objetivo de emprender acciones sociales y ejecutar obras para mejorar las

condiciones de las áreas comunitarias en las ciudades, para incidir positivamente en la recuperación de los valores culturales y sociales, a través de la dignificación de zonas de uso común que otorgan identidad y pertenencia social.

No obstante, el programa no presentó desde el diseño un diagnóstico de la situación y las problemáticas que enfrentaban los espacios públicos (Conde, 2017). Las decisiones de cuáles parques y cómo intervenirlos se dejaron a criterio de los Ayuntamientos, quienes concentraron los esfuerzos en la obra física, más que en la inversión en programas sociales.

Evaluaciones previas mostraron que, aunque la percepción de la seguridad mejoró en los parques intervenidos en un periodo inmediato a la obra, ésta se redujo a medida que pasó el tiempo. El impacto positivo de mejorar el espacio público no logra mantenerse a lo largo de dos años.

Por el contrario, la relación vecinal en términos de cohesión social se incrementó al pasar el tiempo, desde la intervención hacia dos años. Esto, debido a que las relaciones requieren tiempo para consolidarse.

Para la rehabilitación de los parques, el gobierno federal invirtió hasta 12 millones en cada espacio para mejorar la infraestructura física, y un porcentaje menor en programas sociales. Además, no se dio seguimiento a los comités vecinales para el cuidado de los espacios. Como resultado de estas políticas, de acuerdo a estas evaluaciones, los parques no lograron mantenerse como lugares seguros, a pesar de que existe un creciente interés de los usuarios por visitarlos.

En este artículo se plantean los problemas de los comités vecinales en la gestión y administración de los espacios públicos en lugares con alta incidencia delictiva. Se presenta la participación de los usuarios en el cuidado del parque como una medida ideal para que los parques intervenidos se mantengan como espacios limpios y seguros.

No obstante, el funcionamiento de los comités vecinales implica importantes retos, entre ellos, mantener el interés de los participantes ante factores que puedan desincentivarlos, y el diseño y seguimiento de normas y reglas que permitan la preservación del comité.

Se presentan a continuación las experiencias de cinco comités vecinales trabajando para la gestión y administración de parques vecinales que fueron intervenidos entre el 2006 y el 2012 con recursos del programa Rescate de Espacios Públicos en uno de los sectores más conflictivos de la ciudad de Culiacán, en Sinaloa.

En las historias de los participantes de los comités vecinales se relatan los problemas de organización que enfrentan los ciudadanos que pretenden apropiarse de sus parques para hacerlos más seguros y dignos. Se muestran, además, historias de ciudadanos enfrentando la violencia en lugares donde pareciera que el crimen ha dominado los espacios públicos.

PERSPECTIVA TEÓRICA

Se parte de la consideración de que los parques vecinales son los espacios idóneos para la interacción de los habitantes de los barrios y colonias urbanas, y para el fortalecimiento de la cohesión social. También se tiene como supuesto que la apropiación de los parques por parte de los usuarios es fundamental para el mantenimiento de la actividad y buen estado de éstos, para mantenerlos seguros y por la dificultad que representa para las administraciones locales su cuidado y mantenimiento (aseo, vigilancia, entre otros). No obstante, la organización vecinal para administrar y gestionar las necesidades para el cuidado de los parques no siempre es exitosa.

Debido a las dificultades que enfrenta la participación ciudadana, se estima pertinente realizar un abordaje teórico para estudiar a través de la economía institucional los problemas de la acción colectiva.

La problemática del cuidado de los bienes de uso común ha sido estudiada desde la perspectiva ecologista; se ha puesto énfasis en el agotamiento de los recursos naturales por la imposibilidad de establecer acuerdos exitosos para su aprovechamiento, cuidando, y también su preservación. De acuerdo con la “teoría de los comunes”, expuesta por Hardin (1968), y siguiendo los postulados desde las Ciencias Políticas sobre la naturaleza egoísta del ser humano (Hobbes, 1983), quienes hacen uso de estos recursos están constantemente tentados a exceder la ración óptima para lograr el equilibrio entre beneficio y preservación. Para ilustrar el conflicto, Hardin plantea la imagen de un campo de pastura en el que un grupo de apropiadores tiene permitido alimentar a cierta cantidad de ovejas. Aunque se establece un acuerdo justo de uso para poder aprovechar el bien común y también conservarlo, en el momento en que uno de los pastores rompe las reglas introduciendo mayor número de ovejas para obtener mayores ganancias, el resto de los apropiadores no encontrarán incentivos para mantener el trato y terminarán por destruir el recurso.

El planteamiento de Hardin sobre las dificultades de mantener un recurso del que muchos hacen uso, o que debe ser generado desde la colectividad, ha sido utilizado para explicar las desavenencias en el establecimiento y respeto de normas. A través de la tragedia de los comunes se ha interpretado el fracaso de medidas colectivas de seguridad, de preservación de fuentes de energía, en fallas en la negociación de tratados internacionales para mantener la paz, por citar algunos temas.

En este orden de ideas, puesto que la construcción de instituciones para el cuidado de los bienes de uso colectivo o de construcción colectiva tiende al fracaso, la administración y mantenimiento de éstos sólo puede lograrse a través de un ente superior como el Estado, o con la participación de una figura privada como propietario. (Olson, 1965).

No obstante, para el caso mexicano y para muchos otros, la administración de los parques y de otros espacios, se vuelve una tarea casi imposible ante la falta de capacidades y recursos de los municipios. Además, para el cuidado y constante uso de estos sitios se requiere de la apropiación de los vecinos.

Estos dilemas no sólo suceden al interior de los grupos ciudadanos, sino también aparecen en la dificultad de tomar acuerdos entre técnicos, funcionarios, ciudadanos y demás actores que deban decidir y tener responsabilidades sobre políticas en general y el uso de los bienes colectivos. ¿Cómo unir los intereses particulares en un mismo interés colectivo y provocar así que los actores participen en la responsabilidad del mantenimiento de los bienes colectivos urbanos?

Una de las soluciones proviene de la Economía Institucional. Se trata de un pensamiento alternativo a la vieja dicotomía entre la economía neoclásica y la marxista, que plantea que los problemas del desarrollo de las sociedades tienen origen en la construcción de las instituciones, entendidas éstas como las reglas de operación de una sociedad (North y Thomas 1987). Hay aspectos en los que la intervención del Estado es mejor que la operación de mercado, y otros al revés, el mercado aparece como el mejor mecanismo para asignar los recursos. Pero siempre es importante contar con un sistema de reglas que norme una u otra opción.

Estos planteamientos, conocidos en conjunto como economía institucional o neo institucionalismo, han sido desarrollados por autores como Ronald H. Coase, Douglas C. North, James Buchanan, Gordon Tullock y otros, que se vinculan a las ideas de la Teoría de Juegos que se exponía antes.

En su obra *La Razón de la Normas*, Brennan y Buchanan (1987) describen dos etapas en la conformación del orden social, una en la que se establecen, a través de procesos exógenos al mercado, las reglas y los mecanismos de asignación de derechos de propiedad de la sociedad; y otra en la que la sociedad opera y toma decisiones al interior de esas reglas (mercado). La forma como evolucionan las reglas o instituciones¹⁰ determina la eficiencia

10. Debe aclararse que el término "instituciones" significa reglas, esto es, las instituciones son las normas que regulan la operación de una sociedad, las cuales pueden ser formales, como las leyes, e informales, como las convenciones sociales. Debe distinguirse de los organismos, dependencias de gobiernos u organizaciones públicas o privadas. En este trabajo, siempre que se hable de instituciones se hará referencia a reglas.

del desempeño económico de una sociedad. Las sociedades que han logrado un mejor desarrollo son aquellas que han construido instituciones fuertes (North y Thomas 1987). El desarrollo de la sociedad no depende, como se ha planteado en la vieja e improductiva discusión entre neoclásicos o marxistas, en quién maneja la economía. Como lo plantea Gordon Tullock(1974) en “Necesidades Privadas y Medios Públicos”, tanto las acciones colectivas como las de mercado tienen costos, por lo que se debe evaluar cuál es la forma más eficiente de llevar a cabo una determinada acción, sin duda, hay cosas que operan mejor bajo la lógica del mercado y otras bajo la dirección del Estado, pero en ambos casos, una condición indispensable es la existencia de instituciones (reglas) que establezcan los alcances y condiciones de esas acciones privadas o públicas según sea el caso. Lo que es seguro es que, tanto en el mercado como en la acción pública, la debilidad de las instituciones generará incertidumbre, lo que fomentará en los actores actitudes defensivas y de poca colaboración.

Las instituciones reducen incertidumbre al disminuir el problema de información que enfrentan los actores en la toma de decisiones, como sería participar o no participar en una acción colectiva. Al tener una mayor certidumbre, se reducen los costos de transacción, se facilitan las negociaciones entre los actores, y se logra una actitud de mayor colaboración.

Las instituciones han sido vistas por algunos autores como un mecanismo para evitar las conductas egoístas de los actores y garantizar soluciones colectivas óptimas, es decir, como una forma de coordinar las diversas estrategias y alcanzar una solución colectiva (Barragán 2008, 27-44).

Ante el dilema por la tragedia de los comunes, Ostrom (2000) plantea que es posible el autogobierno bajo ciertas condiciones. La autora explica cómo por medio de instituciones de construcción endógena los usuarios pueden alcanzar resultados eficientes en situaciones en las que está presente la posibilidad de “gorronear” o desertar del grupo. En éstas, los participantes diseñan sus propias reglas de administración con la información de tiempo y lugar que poseen.

Contrario a lo que tradicionalmente han planteado las políticas públicas en México respecto a la participación ciudadana, ésta no se presenta de manera espontánea y se mantiene por sí misma, sino que se requiere el desarrollo de ciertos mecanismos para que las organizaciones permanezcan en funcionamiento.

La autora identifica tres tipos de dilemas generales que enfrentan los grupos de auto organización de RUC: La provisión de un nuevo conjunto de instituciones, el estableci-

miento de compromisos creíbles y la supervisión mutua. Esto implica, aplicado a nuestro objeto de estudio, que los integrantes de los comités requieren definir sus propios reglamentos, tanto de la organización interna como de uso del parque; que las reglas que establecen sean viables y no impliquen esfuerzos excesivos; y que se pueda revisar el trabajo que desarrolla cada uno.

Sin embargo, aclara que su propuesta más que desarrollar un modelo sobre la participación colectiva pretende demostrar que existen “muchas soluciones que pueden enfrentar muchos problemas distintos” en lo que respecta al gobierno de los bienes comunes. (Ostrom, 2000:59)

La autora identifica ocho principios de diseño característicos de instituciones de larga duración de RUC: límites claramente definidos, coherencia entre las reglas de apropiación y provisión de las condiciones locales, arreglos de elección colectiva, supervisión, sanciones graduadas, mecanismos para la resolución de conflictos, reconocimiento mínimo de derechos de organización y entidades anidadas¹¹ (para las RUC que forman parte de sistemas más amplios).

Ostrom (2000) define a las instituciones exitosas de autogobierno de bienes de uso común como aquellas que “permiten a los usuarios alcanzar resultados productivos en situaciones en las que las tentaciones de actuar como gorrón o de rehuir responsabilidades están siempre presentes”.

Con base en las recomendaciones de Ostrom, y en la Teoría de la Acción Colectiva, para la administración de bienes comunes, se elaboraron 5 principios básicos para la conformación y funcionamiento de comités ciudadanos (Kunz y Padilla, 2011: 12):

Primero, trabajar en la identificación e inclusión de actores interesados en la apropiación del espacio, y de actores que ya participan en actividades en el espacio.

Segundo, definir el papel de los agentes externos como árbitros. Es importante precisar el nivel de participación que tendrán estos árbitros como promotores e impulsores del establecimiento de acuerdos; siguiendo a Ostrom no es conveniente que los árbitros participen estableciendo reglas para el grupo o sobreponiendo el conocimiento técnico al conocimiento colectivo, en la idea de que son los actores comunitarios quienes tienen información de primera mano sobre la situación y la dinámica de sus espacios, se conocen entre sí y pueden intuir las intenciones y reacciones del otro, ellos mismos deben establecer las normas que regirán el comité y las formas en que se sancionará a quienes no las sigan.

11. Las actividades de apropiación, provisión, aplicación de las normas, resolución de conflictos y gestión se organizan en múltiples niveles de entidades incrustadas” (Ostrom, 2000, 148)..

Para prevenir la deserción de los participantes durante el proceso de gestión de un proyecto, es importante que todos los actores involucrados tengan completa la información sobre los costos que implicará el proceso y el proyecto mismo, así como de los beneficios que obtendrán con base en los resultados de la participación de todos. Si los futuros beneficiarios están conscientes de los riesgos que enfrentan, y después de hacer una evaluación estiman que las ganancias serán mayores, tendrán mayores incentivos para permanecer dentro del grupo y perseverar en la consecución de los objetivos. Por el contrario, si los participantes tienen información sesgada, no están del todo conscientes de los beneficios que obtendrán con el proyecto, o no consideran que éstos serán mayores que los costos, difícilmente permanecerán en la iniciativa.

Tercero, identificar el papel y el efecto de los *gorrones*. Por *free riders* o *gorrones*, identificamos a los apropiadores que buscan estrategias para obtener beneficios sin participar de las obligaciones sobre el espacio, o que abandonan los compromisos contraídos con el grupo, pero desean aprovechar los beneficios. La consecuencia de este tipo de comportamiento es que se crea desánimo en el resto de la organización.

Se identificaron dos mecanismos para reducir este efecto; el primero se trata en el siguiente apartado, y consiste en la definición de reglas y la aplicación de sanciones por incumplimiento. No obstante, es muy común que en este tipo de organizaciones la capacidad de sanción sea limitada, por lo que la reducción de los comportamientos *gorrones* o *free riders* puede lograrse a través de la transparencia de los acuerdos y, sobre todo, de las responsabilidades y de los beneficios que asumen los distintos actores de tal manera que sea claro quiénes son los que no cooperan, a manera de sanción social.

Cuarto, construir mecanismos para establecer acuerdos, solución de conflictos y definición de las sanciones: El contar con acuerdos y aún mejor con contratos, es un mecanismo fundamental para lograr certidumbre entre los actores y reducir los costos de negociación entre ellos. A su vez, como se acaba de mencionar, la transparencia es un factor determinante en el buen éxito de operación de estos acuerdos.

No obstante, el riesgo de problemas y conflictos siempre estará presente, sobre todo derivados de los aspectos no previstos en los acuerdos, por lo que deben considerarse dos tipos de estrategias, la definición por anticipado de las reglas para definir los aspectos no previstos y la participación de un actor externo como mediador al cual ya se ha hecho referencia.

Quinto, considerar que la sanción es indispensable. Como lo establece Ostrom (2009) “las reglas que no se hacen cumplir son pura palabrería”. Por eso se recomienda que esos acuerdos se formalicen en contratos con algún tipo de sanción por incumplimiento, sobre

todo, ante la débil actitud de algunos gobiernos por hacer cumplir normas en favor del bienestar común. Pero también se puede recurrir a la sanción social, para lo que se requiere un alto nivel de cohesión de la parte cooperativa del grupo.

METODOLOGÍA

En el siguiente artículo se analizan con la luz de estas aportaciones las experiencias de organización de cinco comités vecinales para la gestión y administración de parques públicos en una de las zonas con mayores indicadores de delincuencia en la ciudad de Culiacán.

Estos comités se conformaron en las colonias 7 gotas, 5 de Febrero, Amistad, Renato Vega y Vista Hermosa en el oriente de la ciudad de Culiacán, entre el 2010 y el 2012 en el marco de intervenciones urbanas en parques del programa federal Rescate de Espacios Públicos.

Se realizaron 21 entrevistas semiestructuradas dirigidas a los líderes de los comités de los parques rehabilitados, así como a facilitadores de la organización de iniciativa privada Parques Alegres, a usuarios y vecinos del sector.¹² Para seleccionar a los actores se identificaron a los presidentes de los comités con el apoyo de la Dirección de Atención a Colonias del Ayuntamiento de Culiacán, a los facilitadores de la organización Parques Alegres, y al resto de los integrantes del comité, usuarios y vecinos a través de la técnica bola de nieve. Se indagó en las historias de éxito y de fracaso en la conformación de comité, tomando como base los cinco principios para el funcionamiento de administración de recursos de uso común antes mencionados.

EXPERIENCIAS DE ADMINISTRACIÓN COMUNITARIA EN PARQUES VECINALES DEL SECTOR AGRICULTORES

CARACTERÍSTICAS DE LOS ESPACIOS ESTUDIADOS.

En el 2012 el Ayuntamiento de Culiacán, en colaboración con dependencias estatales y federales, realizó un diagnóstico para detectar los sectores en la ciudad con altos grados de violencia y marginación. Entre otros sectores, se identificó una zona conformada por las colonias: 7 gotas, 5 de Febrero, Amistad, Renato Vega y Vista Hermosa. (Ver Figura 1).

12. Se cambiaron los nombres para proteger la identidad de los entrevistados. No obstante, se respetan las descripciones.

FIGURA 1. UBICACIÓN DEL SECTOR EN LA CIUDAD DE CULIACÁN



Fuente: estrategia Convivir Mejor (2012).

Las colonias de este sector se crearon como asentamientos irregulares en la periferia de lo que fue entre 1961 y 2000 la Zona de Tolerancia; un lugar en las afueras de la ciudad que se había destinado para la concentración de la prostitución.

En estas cinco colonias habitan 9,197 personas, y es uno de los cinco sectores en la ciudad con mayor número de detenidos por delitos contra la salud, daño en propiedad privada, robo de vehículo, y robo a habitación (SSPyTM, 2011).

Aquí se encuentra además una de las Zonas de Atención Prioritaria identificada por la SEDATU por sus niveles de marginación urbana; el 85.1% de las familias recibe un ingreso mensual de entre \$4,500 a \$6,000 pesos (Convivir Mejor, 2012).

Para fines del estudio, se identificaron cinco parques vecinales que llevan el nombre de cada una de las colonias y que son los más representativos por su tamaño y el uso. No obstante, en el lugar hay otros espacios públicos. El diagnóstico que realizó el IMPLAN en el 2012 identificó 12 espacios de equipamiento, entre parques, escuelas, un centro comunitario y una parroquia.

El diagnóstico, además, identificó parte de la problemática que enfrentan los vecinos respecto a los espacios públicos. Los habitantes que participaron en el ejercicio de cartografía participativa para ese estudio señalaron que en los espacios “hay mucha basura”, “ti-

ran cadáveres”, “venden droga”, y “hay prostitución”. No obstante, también puntualizaron aspectos positivos como “ahí nos reunimos”, “hacemos fiestas”, “nos gusta el parque”.

En este sector, el Ayuntamiento de Culiacán, con recursos federales del programa Rescate de Espacios Públicos, desarrolló proyectos de intervención para “rescatar” cinco parques vecinales que se encontraban en condiciones de abandono e inseguridad. Las intervenciones se realizaron en un periodo entre el 2010 y el 2012, aunque en los siguientes años se realizaron obras complementarias. En este periodo se establecieron además los comités ciudadanos para el involucramiento de los vecinos en su cuidado.

En el 2012, la organización Parques Alegres comenzó a dar seguimiento al trabajo de los comités. Parques Alegres es una organización de la iniciativa privada que tiene como objetivo “aumentar la paz, la calidad de vida y la convivencia en las ciudades”. Y parten del supuesto de que “un parque activo disminuye drásticamente los delitos que se cometen en la zona, además de elevar el valor de todas las propiedades cercanas y la calidad de vida de los vecinos” (Parques Alegres, 2018).

La organización desarrolla un modelo para acompañar a los vecinos en la creación y trabajos de comités para la administración y gestión de parques públicos.

A continuación, se narran algunos de los resultados de las intervenciones y del trabajo de los vecinos en los comités.

EXPERIENCIAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN COMITÉS DE PARQUES VECINALES

Se realizaron las entrevistas con líderes, usuarios, y facilitadores de la organización “Parques Alegres”, durante los meses abril, mayo y junio del 2017. Se analizaron cinco parques que fueron intervenidos por el Ayuntamiento con recursos del programa Rescate de Espacios Públicos y para tal rehabilitación se crearon comités vecinales.

Se analizó la situación actual de los parques y de sus comités después de 6 a 8 años de su intervención. En las narraciones de las entrevistas se muestran cómo la gran parte de estos espacios se encuentran en deterioro y/o ocupados por el crimen organizado. Por lo que respecta a los comités, solo dos continúan en funciones, el resto dejó de operar una vez que las dependencias del Ayuntamiento dejaron de participar en el parque.

Como parte de los resultados de la investigación, se encontró que los parques donde las obras derivadas de las rehabilitaciones se mantuvieron en buenas condiciones tenían

comités que lograron consolidarse a través del tiempo. No obstante a que en estos comités no se establecieron reglas y acuerdos claros sobre su funcionamiento, el liderazgo de los presidentes y de la organización Parque Alegres fue clave para su éxito.

La organización Parques Alegres funcionó como una especie de árbitro (Ostrom, 2000) regulando la acción entre los vecinos y resolviendo conflictos entre ellos, así como apoyándolos en la gestión de las necesidades del espacio ante el Ayuntamiento. Por el contrario, en los parques donde los vecinos se vieron incapaces de dar seguimiento al proyecto de mejora de espacios, los sitios quedaron en desuso y dos de ellos son ocupados por grupos del crimen organizado.

Principio uno: Identificación e inclusión de actores y conformación del comité

Un comité juega un papel importante en la organización comunitaria, en especial en los parques vecinales, contar con uno ofrece beneficios considerables para los vecinos. Parques Alegres, organización que inició con un grupo de ciudadanos interesados en los parques, trabaja con los comités vecinales. David Lugo, facilitador de la organización, explicó en entrevista los beneficios de que los vecinos cuenten con un comité.¹³

Si los vecinos cuentan con un comité y éste se encuentra registrado ante el Ayuntamiento, facilita los trámites de las gestiones; así mismo, tiene más formalidad cuando necesitan gestionar ante Ayuntamiento o cualquier otra institución. En Parques Alegres, si un comité se encuentra constituido, se crea un equipo que se les conoce como líderes comunitarios, en donde crean actividades en pro del parque, lo que facilitará trabajar en conjunto; por consiguiente, si los vecinos ven un equipo de trabajo se sienten más seguros y con un respaldo; indirectamente empiezan ayudar. Algunos vecinos no apoyan porque se sienten desmotivados al ver que nadie está ayudando en el parque, otros quieren ayudar, pero no saben cómo. Parques Alegres crea vinculaciones con empresas, estas mismas demandan listas de comités formalizados, para poder destinar ayuda como activaciones en los parques y jornadas de limpieza, el apoyo se destina a comités organizados ¿por qué? Las empresas quieren que su inversión permanezca y si un comité está organizado les garantiza que la ayuda perdurará.

Uno de los aspectos más importantes que han observado en Parques Alegres, es que cuando existe un comité sólido la discusión de ideas y toma de decisiones se vuelve más democrática, las acciones y resolución de problemas no recaen en una sola persona.

13. Se entrevistó a Luis David Lugo Arredondo, facilitador de la IAP Parques Alegres, Culiacán, Sinaloa, viernes 15 de diciembre de 2017.

Las historias que se presentan a continuación son de integrantes del comité de las colonias estudiadas, en donde explican la situación que han vivido en el quehacer de la organización comunitaria. En los siguientes apartados se describirán las colonias que han logrado consolidar comités, y las que no.

COMITÉS CONSOLIDADOS

A pesar de que la mayoría de los comités fueron constituidos, sólo dos lograron consolidarse después de cinco años. El resto de los comités dejaron de funcionar y los parques hoy se encuentran deteriorados e inseguros.

No obstante, los comités consolidados han funcionado más por los liderazgos y la participación de Parques Alegres que por la unión de los vecinos. El comité de la colonia 5 de Febrero, por ejemplo, se ha mantenido por cinco años y cuenta con pocos miembros. Julio, el presidente del comité, quisiera que más personas se interesaran en participar.

Siendo un miembro activo en el cuidado del parque, Julio se ha dedicado a invitar a sus vecinos a participar en la administración de éste. El vecino explicó que no quiere una autoridad que intervenga porque no confía en ellos, prefiere que sea la sociedad la que se organice y cuide del espacio público:

El presidente de la colonia trabaja mucho con Juan de Dios, hay comité de colonias y él aporta mucho. Me gustaría tener un comité en el parque que no me falle, más que todo deseo que tengan ganas de trabajar, por los niños, ¡los motivo!, llegan muchachos bien locos y les digo: ¿quieres probar mariguana?, aquí no; ¡no queremos autoridad queremos una sociedad!¹⁴

Julio atribuye el poco interés del resto de los vecinos a participar con el comité a la inercia que han generado los partidos políticos que, según comenta, “sólo juntan a la gente cuando hay campañas”. Además, asegura que los constantes cambios de administraciones han dificultado su labor en las gestiones para atender las necesidades del parque. En Culiacán, en los últimos 10 años se ha contado con 9 alcaldes diferentes, con sus propios equipos de trabajo, y los comités vecinales se han manejado a través de los partidos políticos en el poder: “(…) Por eso, no me gustaría que fuera del gobierno (el comité), y en las reuniones que se hacen no se ve nada más que cuestiones del partido”.¹⁵

14. Entrevista con “Julio”, realizada el 5 abril del 2017 en Parque 5 de Febrero, Culiacán, Sinaloa, México. Entrevistador: J. Arreola Laveaga.

15. Entrevista con *Julio*.

El vecino quisiera una sociedad interesada en participar en las problemáticas que se presenten en el comité y que éste cuente con una misión y principalmente con voluntad de las personas para su funcionamiento.

El segundo comité que se encuentra consolidado es el de la colonia Amistad. Este comité ha recibido apoyo de la organización Parques Alegres y presenta importantes avances en la administración comunitaria del espacio. Luis, facilitador, comentó que “formó parte del comité de los Parques Alegres coordinados con el Ayuntamiento”.

El parque de la colonia Amistad, al momento de realizar las entrevistas, era reconocido como uno de los más seguros en el sector. Los vecinos lograron generar acuerdos para conformar un equipo de fútbol para los niños del barrio. Además, con el apoyo de la IAP gestionaron un programa de apoyo por parte del club deportivo Dorados de Sinaloa. No obstante, habrá que agregar que meses antes de escribir este artículo un incidente de violencia mermó el ánimo de quienes participan en la organización de actividades del parque: un joven fue asesinado en las canchas deportivas mientras las familias realizaban actividades deportivas. A decir de Delia, que fue entrevistada previo a la publicación de este trabajo, el comité ha enfrentado temor, pero poco a poco recuperan la paz para volverse a reunir.

En el resto de las colonias los comités no han podido consolidarse, a pesar del trabajo de instituciones públicas y también de Parques Alegres.

En Vista Hermosa, por ejemplo, el comité inició con entusiasmo desde la creación de la colonia, pero con el tiempo, la relación entre los vecinos se desgastó por los conflictos y terminaron por desistir en la administración de los espacios públicos.

La Secretaría de Desarrollo Social Federal intervino en la organización de los vecinos para la conformación del comité. Según Fernanda, la presidenta de la colonia, la creación del comité inició cuando realizaron votaciones para escoger a la planilla ganadora que lo conformaría. Comentó que todos fueron a votar y emocionada explicó cómo sucedió:

Otra persona quería ser dirigente, intervinieron SEDESOL e hicieron elección (para seleccionar quién sería presidente). Gana la planilla de Verónica, se dio a escoger las dos planillas. (Un) domingo y la gente fue a votar como si fuera un candidato en 1994.¹⁶

16. Entrevista con *Fernanda*, realizada el 19 abril del 2017 en Parque Vista Hermosa, Culiacán, Sinaloa, México. Entrevistador: J. Arreola Laveaga.

El comité funcionó desde la creación de la colonia y participó en las gestiones para la regulación como área de donación, sin embargo, los vecinos han dejado de trabajar en él desde hace 6 años, aproximadamente. Fernanda describió la situación actual del comité de la siguiente manera:

Ya no tiene gente el comité, ¡Yo sola hago las gestiones! ¿Por qué? la gente comenta que no hace falta nada, pero yo sigo trabajando, [...] ya no podría entrar al comité, pero nadie quiere (participar), los muchachos de ahora están estudiando y se van a trabajar, si se pudiera, pero se tuviera que trabajar con la gente, yo ya no he podido, he querido que cambien (de comité), los muchachos ya no se ocupan en lo de aquí, estudian y trabajan. [...] Estoy dentro del comité, pero nunca ha funcionado, las personas que estaban conmigo ni dejaron trabajar ni trabajaron.

El comité de Vista Hermosa ha sido uno de lo más conflictivos, en donde ha sido difícil crear acuerdos entre vecinos, e incluso con la intervención de árbitros externos. Los vecinos han tenido muchos problemas para ponerse de acuerdo en las acciones a realizar y para elegir a los representantes; incluso en el momento de las entrevistas existían dos grupos que se denominan a sí mismos la “mesa directiva” del parque. Los dos grupos están en constantes enfrentamientos y han llegado a la violencia verbal y física.

Además de los problemas de organización, en este espacio público los grupos del crimen organizado no han permitido el trabajo comunitario de Parques Alegres. Delia, que es facilitadora en la organización, relató episodios en el parque en los que ellos mismos sufrieron violencia. Un grupo de hombres, conduciendo camionetas, estuvieron rodeando el parque, y los facilitadores consideraron que lo hacían con la intención de intimidarlos¹⁷.

Para Delia, facilitadora de Parques Alegres, la intervención en el parque no ha sido posible, más allá de falta de interés de los vecinos, por la inseguridad en el sitio. De acuerdo con la facilitadora, la participación no se ha detonado por la nula atención por parte de las autoridades para vigilar el parque, alejar a los presuntos “halcones” (vigilantes de los narcos), y propiciar que el espacio sea un lugar seguro.¹⁸

En cambio, en la colonia de enseguida, en la CROC, al preguntarle a la presidenta de la colonia, María, explicó que existe un grupo constituido pero no trabaja. Los vecinos se organizaron por medio del Ayuntamiento, al igual que el comité del parque de la colonia Amistad, pero los resultados no fueron los esperados.

17. Entrevista con *Delia*, facilitadora de Parques Alegres. Realizada en Culiacán el 20 de agosto de 2017.

18. Entrevista con *Delia*

La colonia CROC enfrenta también una situación complicada de violencia debido a la presencia de grupos del crimen organizado. Es una de las colonias en la ciudad que tienen una tasa mayor de residentes que han sido detenidos por la policía (Padilla, 2017).

El trabajo realizado por parte de la presidenta de la colonia CROC ha consistido en tratar de crear actividades para promover la activación del parque. María lo explicó de la siguiente manera “es un encargado del espacio público porque no es comité, el comité que tenemos ahorita no quiere saber nada del parque, como presidenta de la colonia entregué un escrito de que queríamos un parque limpio que hubiera actividades, para hacer actividades de fútbol y basquetbol”.¹⁹

Se percibe apatía por parte de los vecinos de CROC al no querer trabajar en el comité. La presidenta de la colonia, atribuyó el fracaso del comité al protagonismo que querían tener unas personas en el cuidado del parque, así mismo comentó lo siguiente: “en un principio el comité no funcionó porque querían paga, pero vieron que no les pagaron y se desobligaron, pero aun así hay personas que les pagan diciendo que vienen a limpiar el parque y no es cierto, el Ayuntamiento paga”.²⁰

Segundo principio: definir el papel los agentes externos como árbitros.

En muchos casos la participación de “árbitros externos”, ayuda a alcanzar acuerdos entre las personas que participan en las organizaciones sociales, en este caso en los comités vecinales. Estos agentes son participantes externos que guían el proceso de organización, apoyan en la toma de acuerdos sin interferir en las decisiones.

Es la corresponsabilidad, pero no se trata de una actitud que se dé por sí misma, como si fuera algo natural en la gente establecer acuerdo con otros y participar en acciones colectivas, excepto cuando se trata de situaciones extremas. En condiciones normales es recomendable contar con actores externos a los grupos vecinales que no tengan intereses directos más allá del cumplimiento de los objetivos colectivos, que puedan fungir como árbitros y motivadores, y que tengan cierta autoridad técnica (Kunz y Padilla, 2011).

En las experiencias de organización de comités vecinales de parques la presencia de “árbitros externos” ha sido clave para el establecimiento de acuerdos entre los vecinos. Las instituciones que han participado son: Parques Alegres, Culiacán Participa y Jardín Botánico. Estas tres Instituciones de Asistencia Privada, (I.A.P) han tenido impacto en las

19. Entrevista con *María*, realizada en abril del 2017 en Parque CROC, Culiacán, Sinaloa, México. Entrevistador: J. Arreola Laveaga.

20. Entrevista con *María*.

colonias estudiadas: Parques Alegres ayuda en la formación de comités, Culiacán Participa y Jardín Botánico han fomentado la creación de equipos de fútbol y de talleres.

Las áreas del Ayuntamiento como la Dirección de Parques y Jardines y el Instituto Municipal del Deporte fomentan también la conformación de comités vecinales. No obstante, a decir de los vecinos, los comités que conforma el Ayuntamiento han servido más para fines electorales que para la administración y gestión de los espacios de la colonia. En este sentido, la iniciativa de los grupos que buscan crear compromisos entre los vecinos para la participación cívica a favor de los parques se ven limitadas por algo que se considera en este estudio como una inercia a obtener recompensas inmediatas por la colaboración. Esto es, porque los actores políticos han “recompensado” por mucho tiempo a las personas que participan en sus movimientos electorales y cívicos con beneficios inmediatos como despensas, costales de cemento, láminas, y artículos de promoción política, entre otros.

Algunos actores políticos como diputados, regidores, y líderes de partidos políticos han contribuido en la gestión de recursos para los parques, en muchas ocasiones buscando extender su influencia entre el electorado.

Gracias a la participación de árbitros externos se conformaron los comités en algunas colonias, por ejemplo, en la colonia CROC, el Ayuntamiento ayudó con la creación del comité y de promotores deportivos. Por su parte, en la colonia Vista Hermosa hace 23 años aproximadamente, la SEDESOL intervino en la elección de una planilla ganadora, actualmente es el mismo comité que tienen registrado. En la colonia Amistad, la organización Parques Alegres en coordinación con el Ayuntamiento, fueron los encargados de crear el comité. Sin embargo, en la colonia STASAC no se ha consolidado.

A decir de los entrevistados, el tipo de participación vecinal que se presenta en las colonias 5 de Febrero, Amistad y Vista Hermosa, en su mayoría obedece a convocatorias del Ayuntamiento por cambios de administraciones, o mítines políticos en las campañas electorales. Este tipo de participación es donde la mayoría de los vecinos de este sector de Culiacán colabora más que en la búsqueda de beneficios colectivos para su comunidad.

Tercer principio: identificar el papel y el efecto de los *gorrones*.

En la mayoría de las colonias estudiadas se han formalizado comités vecinales para trabajar a favor del parque, sin embargo, sólo en las colonias Amistad y 5 de Febrero funciona la organización de vecinos.

La unidad deportiva STASAC es uno de los cinco espacios analizados que no cuenta con un comité formal. Algunos de los problemas que se han presentado es que no existe

una organización entre los vecinos y la actitud de la mayoría es negativa, pues muestran apatía al momento de resolver los problemas del comité. Los vecinos no han logrado crear acuerdos para trabajar en equipo.

Juan explicó que no existe ningún comité en este espacio, y los vecinos no se organizan para tener reuniones. “Una que otra persona es la que se interesa, no hay quien se interese”, al preguntar por qué no se trabaja en el comité respondió: “lo desconozco, no tenemos tiempo, trabajamos todo el día, no tenemos tiempo para ir a juntas, desconozco las razones de los demás”.²¹

El entrevistado fue presidente del comité, sin embargo, desconoce quién es el presidente actual²², afirmó que el fracaso del comité se debe a la falta de tiempo de las personas para atenderlo; así mismo, hace mención de la inexistencia de algún reglamento en el parque.

Cuarto y quinto principio: construir mecanismos para establecer acuerdos, solución de conflictos y definición de las sanciones

En las colonias estudiadas ningún parque cuenta con un reglamento formal para su operación, y tampoco los comités cuentan con reglamentos en su operación. Las reglas de uso de los espacios han sido más bien variantes y se han transformado según las decisiones del comité en turno, el momento, y la situación de violencia que enfrentan.

Fernanda, presidenta de la colonia Vista Hermosa, afirmó que el único reglamento que tenían consistía en reunirse los domingos, pasaban lista de asistencia, pero no existía ningún tipo de sanción para quien no participara. Después de algunos años, los vecinos dejaron de asistir porque no existían incentivos y tampoco consecuencias para los faltantes. Así fue hasta que un día se cancelaron las juntas.

[...] Queríamos esto limpio, porque el monte afectaba a los niños cuando cruzaban, había personas que hasta se encueraban en una callecita, todo era monte alto, organicé a la colonia para limpiar, hasta que ya no lo hicimos porque venían de otros lados y hacían un cochinerito, ya ni las maquinas, y dejaban un montón de tierra con basura, así pasaron muchos años, hasta que hizo el programa de limpiar el monte, varios años nos organizábamos pedacitos entre todos y si alguien no lo limpiaba o no bajaba, los demás lo limpiábamos.²³

21. Entrevista con *Juan*, realizada en abril del 2017 en Parque STASAC, Culiacán, Sinaloa, México. Entrevistador: J. Arreola Laveaga.

22. No existe comité formalizado ante Parques Alegres y/o Ayuntamiento por parte de la unidad deportiva STASAC.

23. Entrevista con *Fernanda*.

La historia del cuidado y organización del parque Vista Hermosa es un ejemplo de cómo la ausencia de mecanismos para establecer reglas y favorecer la participación comunitaria propicia que los comités no se mantengan activos a medida que pasa el tiempo.

De acuerdo con Fernanda, cuando inició la iniciativa de rescatar el parque se estableció un comité y con éste se establecieron un conjunto de reglas de uso: los vecinos habían acordado construir una reja y una puerta de acceso, y cerrarla por las noches. No obstante, la falta de acuerdos llevó a la confrontación entre los vecinos y después a la desorganización.

En el desánimo por los conflictos, y ante la falta de reglas claras, los vecinos dejaron de participar. Y a la par de la ausencia de acuerdos sobre el uso del parque, la delincuencia organizada tomó lugar en el espacio. A decir de los vecinos, y en observación de campo se confirmó, en el parque se establecieron sujetos que vigilan la zona y alertan ante la posible presencia de externos a la colonia y desde luego de elementos del ejército.

Existen comités que han exigido contar con un reglamento, en la colonia Amistad, Luis demandó la creación de un reglamento, “pedimos que hubiera uno, no existió en el Ayuntamiento, casi un año luchando por un reglamento, se acabó la administración y el parque no tiene reglamento interno”. La autoridad no ha respondido a las peticiones de estos vecinos y los árbitros externos no han podido consolidar ayuda para la creación de un reglamento.²⁴

Existen excepciones como en la colonia 5 de Febrero, dos líderes de comité siguen trabajando por amor a la colonia y al parque. Sin embargo, esperan la ayuda de más vecinos para el mejor funcionamiento de un comité y esperan algún reglamento que regule la conducta de las personas que usan el parque.

En la colonia 5 de Febrero oficialmente no existe un reglamento, únicamente dos personas están trabajando de manera activa en el comité. Julio de la colonia 5 de Febrero invitó a la sociedad a organizarse e integrarse en el comité; hace presente su desconfianza hacia las autoridades, es por eso que no acepta que las autoridades sean las responsables del parque. En donde comentó lo siguiente:

Sí me gustaría tener un comité, pero se necesita tener voluntarios, yo me he dado cuenta a través de mis años, cuando uno hace cosas con dinero no da resultados, y cuando uno lo hace por amor es diferente, no me gustaría tener un comité que no me dejara trabajar y luego se paran el cuello; que cada quien haga su tarea con amor al servicio. Ocupamos una sociedad, no autoridades como gobierno.²⁵

24. Entrevista con *Luis*.

25. Entrevista con *Julio*.

ACIERTOS Y FRACASOS EN LA ADMINISTRACIÓN COMUNITARIA DE LOS PARQUES VECINALES. CONCLUSIONES

Las experiencias de parques vecinales en el sector oriente de Culiacán nos muestra que la organización de los vecinos en torno a la administración de un bien común, como los parques vecinales, no es sencilla y los esfuerzos públicos aislados para mantener la participación ciudadana no han funcionado.

De los cinco comités analizados sólo dos han podido consolidarse, el resto han fracasado en el objetivo de mantenerse en funcionamiento para administrar de manera colectivas los espacios públicos. En la siguiente tabla se muestran los avances de los comités.

Colonia	Parque	Comité formado	Consolidado	Reglamento	Uso constante
CROC	Unidad deportiva El Pípila	Sí	No	No	No
5 de Febrero	Unidad deportiva 5 de Febrero	Sí	Sí	No	Sí
Servidores Públicos	Unidad deportiva STASAC	No	No	No	No
Vista Hermosa	Unidad deportiva Vista Hermosa	Sí	No	No	No
Amistad	Unidad deportiva Amistad	Sí	Sí	No	Sí

Fuente: Elaboración propia con resultados del trabajo de campo.

Las fallas de los comités que no se mantuvieron en operación, según los testimonios de los vecinos y facilitadores entrevistados están ocasionadas por los siguientes elementos:

Los comités no establecieron las reglas claras desde el principio, no hubo una clara designación de funciones entre los miembros del comité, y no pudieron conformar acuerdos exitosos.

La presencia de actores externos, en este caso de las dependencias del ayuntamiento de los partidos políticos no fomentó el trabajo comunitario y la cooperación entre los vecinos, sino que propició que se mantuviera la inercia de participación ciudadana bajo estímulos de recompensa inmediata. Los comités fueron más bien aprovechados por el clientelismo político.

Los espacios públicos en estas colonias son muy inseguros, y algunos fueron tomados por la delincuencia. A pesar de que los vecinos han solicitado la intervención de la autoridad, ésta no ha atendido sus demandas de mayor vigilancia y control de la seguridad.

Por su parte, los vecinos de las dos colonias que lograron consolidar sus comités han mantenido sus espacios públicos en uso y en condiciones aceptables. La experiencia de cooperación en estos espacios, según los testimonios de los participantes, ha tenido las siguientes características:

A pesar de que el comité no ha logrado involucrar a un número mayor de vecinos, las agrupaciones han tenido liderazgos muy comprometidos con los espacios públicos de sus colonias. Las organizaciones no cuentan con reglamento, mecanismos de resolución de conflictos, ni sanciones para revertir conductas negativas, pero el liderazgo de los presidentes de comité y la participación de Parques Alegres le ha permitido establecer acuerdos por proyecto y trabajar en conjunto para mantenerlos.

La organización Parques Alegres participó como árbitro externo, más allá de la intervención de actores políticos. Los facilitadores apoyaron a los vecinos en la gestión de recursos para el parque ante el ayuntamiento y privados.

Aunque la violencia de alto impacto sigue presente en la colonia, y también en sus espacios públicos, los vecinos se han esforzado por mantener los parques en constante uso a través de la organización de actividades deportivas y culturales.

En resumen, la cooperación de los vecinos para cuidar y mantener en buenas condiciones sus parques vecinales en el sector oriente de Culiacán, uno de los más conflictivos, se ha visto limitada por la cultura de participación que se ha desarrollado en estas colonias por parte de los partidos políticos, con características más bien clientelistas que orientadas al trabajo colectivo y comunitario. Por otro lado, el involucramiento de nuevos actores, como organizaciones sociales, así como el liderazgo de ciertos vecinos, ha propiciado que en algunos sitios logren rescatarse las condiciones de los espacios y volverlos más seguros, aun en colonias que enfrentan serios conflictos por la presencia del crimen organizado.

La experiencia de estos lugares puede ser similar al de muchos otros en México, donde las políticas públicas han considerado que las organizaciones vecinales funcionan por sí mismas, y sólo basta conformar comités, y no es necesario darles seguimiento. El testimonio de estos vecinos muestra también cómo estos grupos comunitarios han sido orientados por los partidos políticos para la organización de campañas y mítines electorales más que para la acción colectiva para el mejoramiento de sus entornos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arteaga, N., Gayet, C. y Alegría, A. (2016). Uso del tiempo libre, jóvenes y delito en México, *Economía, Sociedad y Territorio*, 16(52), pp. 623-650.
- Barragán, Julia (2008). La Teoría de Juegos y el Lenguaje Institucional. En *Economía, Sociedad y Teoría de Juegos*, de Fernando Aguiar, Julia Barragán, & Lara Nelson. Madrid: McGraw Hill / Interamericana de España.
- Brennan, Geoffrey, y James M. Buchanan (1987). *La razón de las normas. Economía política constitucional*. Madrid: Unión Editorial, S.A.
- Castañeda, Jorge (2011). *Mañana o Pasado. El Misterio de los Mexicanos*. México: Aguilar.
- Coase, Ronald Harry (1990). *The firm, the market, and the law*. Chicago: The University of Chicago.
- Conde Bonfil, C. (2007). Informe final de diseño del Programa de Rescate de Espacios Públicos, Colegio Mexiquense (informe no publicado).
- Dunn, R. (2006). *The Dunn and Dunn Learning-Style Model and Its Theoretical Cornerstone*. [Documento en línea].
- ENSU (2008). *Encuesta Nacional de Seguridad Urbana*. México: INEGI.
- Friedmann, J. (2010). Place and Place-Making in Cities: A Global Perspective, *Planning Theory & Practice*, 11(2), pp. 149–165
- Forrest, R. y Kearns, A. (2001). Social cohesion, social capital and the neighbourhood, *Urban Studies*, 38(12), pp. 2125-2143.
- Gámez, R., & Amezcua, J.C, (Noviembre de 2016). La integración de la participación ciudadana en el proceso de políticas públicas. Ponencia llevada a cabo en el XIV Congreso Internacional de Análisis Organizacional, celebrado en Guanajuato, México.
- García Herrera, Díaz Rodríguez, García, Armas y García Hernández. (2015). Apropiación y Sentido de Pertenencia en el Espacio Público: Parque Estoril (SEVILLA). *Revista Latino-americana de Geografía y Género*, 1, pp. 3-13.

- Guissari, A. C. (2004). Mancur Olson (1932-1998) sus principales contribuciones. Pilar. Recuperado de <https://www.ucema.edu.ar/publicaciones/download/documentos/266.pdf> [Consultado julio 9, 2017].
- Hardin, G. (1968). The tragedy of the commons, *Science*, 162(3859), pp. 1243-1248.
- Hobbes, Thomas (1983). *El Leviatán*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Kunz, B. I., y Padilla, R. I. (2011). Bienes Colectivos Urbanos y Responsabilidad Social. En: Alfonso X. Iracheta Cenecorta, Enrique Soto Álva, Caroline Inés Pedrotti. Memorias V Congreso Nacional de Suelo Urbano. México: Colegio Mexiquense.
- Lowndes, V. y Sullivan, H. (2004). Like a Horse and Carriage or a Fish on a Bicycle: How Well do Local Partnerships and Public Participation Go Together?, *Local Government Studies*, 30(1), pp. 51-73.
- Macías Montes, L. (2016). La cohesión Social y apropiación del espacio público como estrategia para su mantenimiento. Caso de estudio: 2 parques en Tulancingo, Hidalgo. Tesis, Maestra en Urbanismo, UNAM, México.
- Martínez, Francisco Linares (2008). Sociología y Teoría de Juegos. Una Relectura de la Obra de Neil Smelser. En *Economía, Sociedad y Teoría de Juegos*, de Fernando Aguilar, Julia Barragán , & Lara Nelson, pp. 45-68. Madrid: Mc Graw Hill / Interamericana de España.
- North, Douglass C., y Robert Paul Thomas (1987). *El nacimiento del mundo occidental. Una nueva historia económica (900-1700)*. Madrid: Siglo XXI de España Editores, S.A.
- Olson, Mancur (1965). *The Logic of Colective Action*. Cambridge: Harvard University Press, 1965.
- Ostrom, Elinor (2009). Las Reglas que no se Hacen Cumplir son Mera Palabrería. *Revista de Economía Institucional*, II(21) Segundo Semestre, pp. 15 -24.
- Ostrom, Elinor (2000). *El Gobierno de los Bienes Comunes* . México: Universidad Nacional Autónoma de México y Fondo de Cultura Económica.
- Pascual, E. J. (2011). *El papel de la ciudadanía en el auge y decadencia de las ciudades. El fin del gerencialismo o la recuperación de lo público y sus actores*. Valencia: Tirant lo Blanch.

SSPyTM (2011). *Datos de delitos reportados a los números de emergencia y número de individuos detenidos según colonia en la ciudad de Culiacán, años 2000-2010*. Datos proporcionados en el 2011 por la Secretaría.

Tullock, Gordon (1974). *Necesidades privadas y medios públicos*. Madrid: Aguilar S.A., 1974.

ENTREVISTAS

Entrevista con “Fernanda”, realizada en abril del 2017 en Parque Vista Hermosa, Culiacán, Sinaloa, México. Entrevistador: J. Arreola Laveaga.

Entrevista con “Juan”, realizada en abril del 2017 en Parque STASAC, Culiacán, Sinaloa, México. Entrevistador: J. Arreola Laveaga.

Entrevista con “Julio”, realizada en abril del 2017 en Parque 5 de Febrero, Culiacán, Sinaloa, México. Entrevistador: J. Arreola Laveaga.

Entrevista con “Laura”, realizada en abril del 2017 en Parque Vista Hermosa, Culiacán, Sinaloa, México. Entrevistador: J. Arreola Laveaga.

Entrevista con “Luis”, realizada en abril del 2017 en Parque Amistad, Culiacán, Sinaloa, México. Entrevistador: J. Arreola Laveaga.

Entrevista con “María”, realizada en abril del 2017 en Parque CROC, Culiacán, Sinaloa, México. Entrevistador: J. Arreola Laveaga.

Entrevista con Lugo Arredondo, L.D, Facilitador de la IAP Parques Alegres, realizada el 12 de diciembre del 2017 en Parque 5 de Febrero, Culiacán, Sinaloa, México. Entrevistador: J. Arreola Laveaga.

ANÁLISIS DE CLIMA ORGANIZACIONAL EN SEGURIDAD PÚBLICA: EL CASO DE LA POLICÍA ESTATAL PREVENTIVA (PEP), SINALOA

Karely Janessy Caro Torres²⁶

María Estela Torres Jaquez²⁷

Rosalinda Gámez Gastélum²⁸

RESUMEN

El clima organizacional es un elemento fundamental en el desempeño del personal en cualquier organización, éste determina el rendimiento, satisfacción, motivación, y entusiasmo para que los objetivos de cualquier institución pública o privada sean cumplidos, de esa manera se considera un factor que afecta el desempeño de las mismas, particularmente en organizaciones públicas donde se diseñan e implementan políticas públicas, como las relacionadas con la seguridad pública, cuya unidad de análisis es la Policía Estatal Preventiva (PEP). Este documento corresponde a una investigación más amplia de un estudio cuyo objetivo era determinar el clima organizacional y sus efectos en el desempeño de los elementos de la PEP en Culiacán, Sinaloa. Este escrito pretende aportar un marco teórico de clima organizacional, en su conceptualización, la diferencia entre conceptos afines, así como las dimensiones, categorías, enfoques, modelos e instrumentos de medición.

Palabras clave

Clima organizacional, seguridad pública, policía estatal preventiva.

INTRODUCCIÓN

El presente estudio, en su avance más amplio, se enfoca en determinar el clima organizacional y sus efectos en el desempeño de los elementos de la PEP en Sinaloa. Su énfasis radica en analizar aspectos teóricos con base en la teoría de las Políticas Públicas, se analiza la necesidad de evaluar las acciones del gobierno, de estudiar el desempeño de las administraciones públicas como respuesta a una inconformidad social; la inseguridad.

En este marco teórico se discuten definiciones tales como el ambiente organizacional, cultura laboral y clima organizacional. De igual manera, se identifican las dimensiones y

26. Profesora de la Universidad Autónoma de Sinaloa.

27. Profesora de Tiempo Completo en la Universidad Autónoma de Sinaloa.

28. Profesora de Tiempo Completo en la Universidad Autónoma de Sinaloa.

categorías de análisis principales e importantes de los autores, haciendo un esfuerzo por destacarlas gráficamente; se identifican elementos y líneas de estudio del clima organizacional; enfoques de estudio; trabajos empíricos que miden la percepción del clima organizacional, desde la perspectiva de la unidad de análisis estudiada, como lo es la Policía. Así mismo; se rescatan modelos para el estudio; además de instrumentos y técnicas desarrollados para medir el clima organizacional.

MARCO TEÓRICO DE CLIMA ORGANIZACIONAL

Los modelos de trabajo no siempre permanecen iguales, sus costumbres, necesidades, usos y condiciones físicas facilitan que existan comportamientos distintos de sus empleados. De ahí la importancia por analizar las variables que inciden el comportamiento humano, teniendo como foco de estudio el clima organizacional. No obstante a este, existen otras variables como el ambiente organizacional y la cultura organizacional que, aunque no sean prioridad de estudio, son variables que inciden en el comportamiento humano. Por ello, antes de definir el concepto de clima organizacional, es importante definir el concepto de ambiente organizacional y cultura organizacional, para entender posibles diferencias. El ambiente organizacional comprende todo lo que nos rodea, es decir, comprende el entorno de la dinámica de la organización; espacio físico, personas y situaciones (Gámez, 2016).

La autora Arana, (2008, en Gámez, 2016) señala que la definición del ambiente organizacional puede ser abordada desde tres perspectivas: su significado etimológico, estructural y de funcionamiento. La primera corresponde a la etimología del concepto, es decir, del entorno, siendo el espacio donde convergen las relaciones sociales mediante esquemas de actividades. La segunda perspectiva, toma en cuenta aspectos de la naturaleza, la tecnología, cultura, así como elementos físicos del propio sistema (dimensión natural y social) y, por último, el funcionamiento organizacional, su énfasis radica en comprender la adopción de ciertos comportamientos humanos dentro de la organización que permiten comprender la cultura, valores y por consecuencia las acciones humanas, es decir, el comportamiento en la organización.

Gámez (2016) señala respecto a lo anterior, que los sistemas requieren estructuras concretas para que sean funcionales, si uno de los procesos falla, es razón suficiente para que la institución fracase en su objetivo general planteado. Por ello, un buen ambiente organizacional marca la diferencia en hacer cumplir o no lo planteado como objetivo general.

Por su parte, Tréllez y Quiroz afirman que en la generación del ambiente existe en la actualidad una “concepción más generalizada del ambiente, refleja, por un lado, la naturaleza dinámica en las interrelaciones entre los elementos naturales y sociales; y por otro, desde un

punto de vista integral, que el ser humano, así como sus diferentes niveles de organización social, con sus necesidades y potencialidades, creativas y destructivas, es parte indisoluble de esa red de interacciones, tanto en su carácter de ser biológico, como en el de creador de cultura” (Gámez, 2016). Es decir, son los elementos naturales y sociales los que finalmente fundamentan la acción humana mediante ambientes artificiales, mismos que dan vida al concepto de cultura organizacional, ésta define el modo de trabajar y lo va a distinguir dentro del entorno social en el que se desarrolla (ídem). Existe un sinfín de definiciones del concepto de cultura organizacional y su integración consta de diferentes variables.

Gámez (2016) señala que la cultura organizacional puede entenderse como un patrón de creencias y expectativas compartidas por los miembros de una determinada organización. Finalmente, son estas creencias y normas las que forman las conductas de los individuos y grupos de la propia organización. A diferencia del clima organizacional y del ambiente organizacional, no es un fenómeno que se presenta de forma natural en el entorno físico, sino que ésta nace de una necesidad y es otra necesidad la que empuja su modificación, ésta se desarrolla “mediante un conjunto de signos, símbolos, hábitos, costumbres y valores particulares de la vida cotidiana, para que se reflejen en última instancia en el comportamiento organizacional como producto de sistemas de conocimiento, ideologías, ritos, mitos, historias y ceremonias que se manifiestan frecuentemente en la organización” (Gámez, 2016, p.8).

Respecto a lo anterior, la presente investigación rescata el concepto de clima organizacional desde la óptica de varios autores. En ese sentido, Bustos y Smith (citado en Noriega y Pría, 2011) señalan que en las evaluaciones del clima organizacional, no existe un consenso en cuanto a las dimensiones de estudio, al mencionar que existen componentes o variables que interactúan entre sí provocando efectos significativos y se consideran significativas en el clima de una organización, básicamente son producto de la estructura, los procesos organizacionales, y los comportamientos. En efecto, uno de los elementos de la cultura organizacional, es el clima organizacional o clima laboral, el cual constituye un indicador de cómo es que la cultura de una institución se encuentra plenamente influenciada por sus empleados y cómo es que éstos están respondiendo a sus labores diarias como individuos y/o como parte del grupo organizacional.

El clima organizacional surge de las interacciones individuales. Según Reichers y Schneider (1990, en García 2006) mencionan que “la definición del clima organizacional se formuló a partir de los años sesenta. De hecho, Rousseau (1988) recogió una extensa serie secuencial de definiciones acerca del clima organizacional” (Ob., cit., p.51). Siguiendo al autor (Ob., cit.) las primeras definiciones consideradas al concepto del clima organizacional son las de Forehand y Gilmer (1964) vistas como ciertas características que per-

miten mostrar diferencias entre dos organizaciones, que se mantienen a través del tiempo, y que finalmente tienen influencia en el comportamiento de las personas.

Gómez (2010) define el clima organizacional, como el ambiente propio de la organización, producido y percibido por el individuo de acuerdo a las condiciones que se encuentran en su proceso de interacción social y en la estructura organizacional (...) que orientan su creencia, percepción, grado de participación y actitud, determinando su comportamiento, satisfacción y nivel de eficiencia en su trabajo (en Noriega y Pría, 2011). Dentro de los estudiosos del clima organizacional se “destacan a nivel mundial: Lewin, Lippitt y White; Halpin y Croft; Forehand y Gilmer; Litwin y Stringer; Dessler, Hall, Likert y Goncalves” (Segredo, 2013, p.3). En cada uno de los estudios existen tendencias y regularidades específicas donde el clima de la organización resulta ser una herramienta administrativa de importancia en la toma de decisiones de los directivos, gestionando así, los cambios necesarios para el buen funcionamiento de la organización en función del cumplimiento de los objetivos.

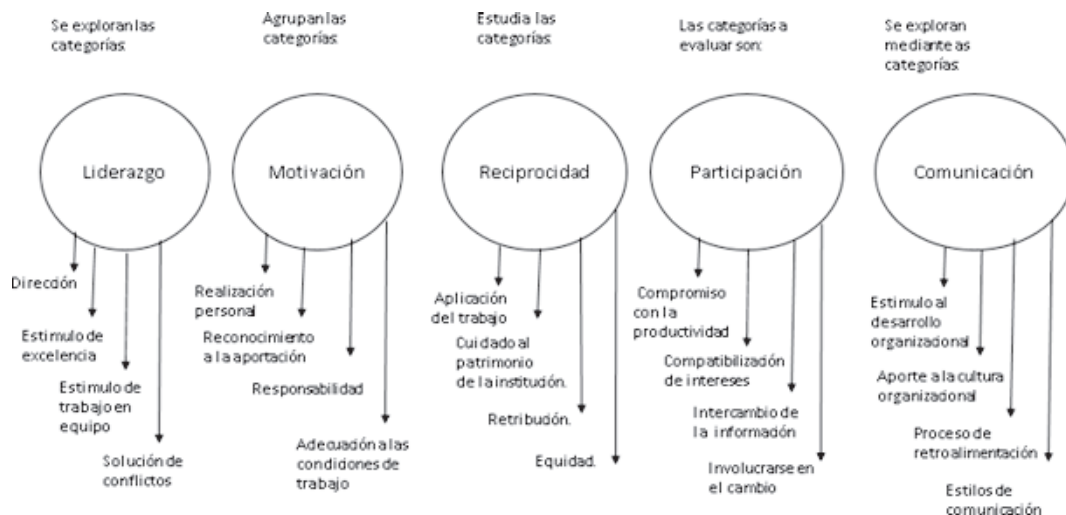
Por su parte, Noriega y Pría (2011) indican que el clima organizacional es un constructo complejo, sujeto a posiciones y enfoques en cuanto a su producción, una gama que se enmarca en dos puntos de vista extremos: los que enfatizan en factores organizacionales puramente objetivos, externos a los individuos que tan solo las perciben e influyen sobre su comportamiento (enfoque estructuralista), y los que privilegian los atributos percibidos por los individuos dentro de la organización, la opinión que el empleado se forma de ella en virtud de las percepciones y satisfacción de las expectativas (enfoque subjetivista o perceptual).

Analizar el clima organizacional, como un constructo complejo, facilita revisar los tipos de estudios y enfoques que se han realizado sobre el clima organizacional, esto con el objetivo de conocer y retomar algunos enfoques que sirvan para analizar el objeto de estudio. Según el estudio del arte, el clima organizacional utiliza varias técnicas entre las que se encuentran: cuestionarios, observaciones directas, análisis de indicadores de la organización y encuestas. Esta última, funciona como un instrumento de medición, para medir las percepciones de los trabajadores respecto a las dimensiones que consideran relevantes y que fueron plasmadas en un modelo de funcionamiento organizacional (Valdés, 2010, en Noriega y Pría (2011)). Cada método es aplicado en la práctica de acuerdo a las características de la organización y de los objetivos que se persiguen en dependencia con las dimensiones y variables que sean de interés medir.

Segredo (2013) llevó a cabo un modelo que permite obtener con la aplicación de un cuestionario, una visión rápida de qué valoración tienen de la organización de sus miembros a partir de la propuesta de la Organización Panamericana de la Salud y la Organi-

zación Mundial de la Salud (OPS/OMS), posibilitándose información a los directivos para la toma de decisiones y lo hizo mediante cinco dimensiones y cuatro categorías de análisis (véase figura 1).

FIGURA 1. DIMENSIONES Y CATEGORÍAS DEL CLIMA ORGANIZACIONAL DEL ÁREA DE SALUD.

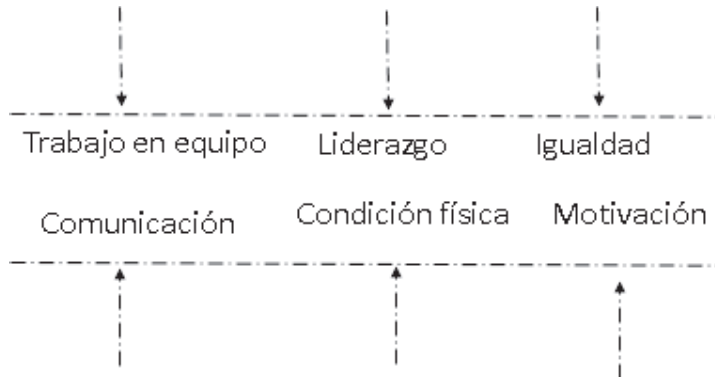


Fuente: Elaboración propia, mediante información de Segredo (2013).

Segredo (2013) utilizó tres enfoques: el estructuralista, el subjetivo y el de síntesis. Sin embargo, los enfoques de estudio del clima organizacional dependerán de los aspectos que tomen en cuenta los diferentes investigadores. Agrega, además, que cada institución es única y tiene características propias que la diferencia de otras instituciones y organizaciones. Según el autor, resulta importante cuando se analiza el clima organizacional agregar la comunicación, como otra de las dimensiones a estudiar (*Ob. cit.*).

Por su parte, Ramos *et al* (2011) diseñó un instrumento para evaluar el clima organizacional de un Complejo Petroquímico del Estado de Veracruz, donde señala que los enfoques de estudio dependerán de las características de estudio de la organización. El autor (*Ob., cit.*) señala que existen seis dimensiones de estudio orientadas a la identificación de aspectos internos de la organización de carácter formal e informal para analizar el comportamiento de los empleados a partir de las percepciones y actitudes (Véase figura 1.1).

FIGURA 1.1. DIMENSIONES DE ESTUDIO DEL CLIMA ORGANIZACIONAL DEL COMPLEJO PETROQUÍMICO EN VERACRUZ.



Fuente: Elaboración propia, mediante información de Ramos *et al* (2014).

En otros estudios realizados al clima organizacional, Noriega y Pría (2011) identifican cinco dimensiones para evaluar el clima organizacional en Grupos de Control de Vectores en la provincia de la ciudad de la Habana a través de tres enfoques: (productos de estructura, procesos organizacionales y los comportamientos individuales) evidenciando como dimensiones y variables de análisis los siguientes (véase figura 1.2).

FIGURA 1.2 PRINCIPALES DIMENSIONES DEL INSTRUMENTO EN EL ESTUDIO DEL CLIMA ORGANIZACIONAL DE GRUPOS DE CONTROL DE VECTORES EN LA PROVINCIA DE LA HABANA.



Fuente: Elaboración propia, con información de Cangas, citado en Noriega y Pría (2014).

En cada una de las dimensiones mostradas fueron establecidas cuatro criterios según lo citado en Noriega y Pría (2011) las cuales muestran un panorama más específico de los factores principales de estudio en función del clima organizacional de una institución pública. Por su parte, Mejía (2003) en estudios realizados al comportamiento individual de

las organizaciones públicas, señala que funcionan como una orientación para la aplicación de encuestas sobre la percepción del personal en relación a diferentes aspectos organizacionales y laborales. Además, alude a señalar que en el estudio del clima organizacional, existen cuatro dimensiones que se encuentran articuladas por una serie de elementos (organizacionales e individuales), que facilitan el análisis y su orientación metodológica (Véase cuadro 1).

CUADRO 1. ELEMENTOS Y LÍNEAS DE ESTUDIO DEL CLIMA ORGANIZACIONAL

Trabajo en equipo	Relaciones interpersonales	Satisfacción individual	Condiciones físicas
*Liderazgo	*Nivel de cooperación	*Identidad	
*Responsabilidad	*Comunicación	*Oportunidad de desarrollo	
*Variaciones y apoyo entre áreas	*Conflicto	*Motivación laboral	

Fuente: Elaboración propia, mediante información de Mejía (2003).

Siguiendo a Mejía (2003) estas categorías pueden ser operadas a través de una encuesta orientada a estas dimensiones, debido a que funciona como una herramienta muy útil para conocer el ambiente de trabajo, el conocimiento de estrategias, la percepción de los puntos positivos y negativos de la organización. En efecto, se permite valorar la implicación del personal a las acciones y esfuerzos que pretenden llevar a cabo las instancias, en este caso público y que puede verse favorecidas u obstaculizadas por quienes conforman el equipo de trabajo encargado de las distintas tareas que un programa social busca ejecutar (*Ibidem*).

Resulta conveniente, orientar el estado del arte metodológico hacia enfoques y dimensiones vistas desde el ámbito de organizaciones públicas, como el área de seguridad pública. Torres (2013), realiza una evaluación del clima organizacional de la Policía Nacional de Santiago de Cali, retomando el instrumento del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), en el cual identifica algunas dimensiones metodológicas para el estudio de elementos de seguridad. (Véase cuadro 1.1).

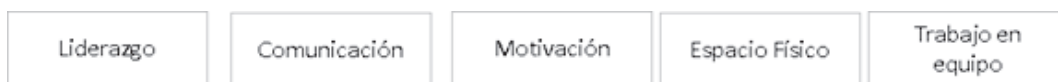
CUADRO 1.1 DIMENSIONES ANALÍTICAS DE ESTUDIO PARA EVALUAR EL CLIMA ORGANIZACIONAL DE LA POLICÍA METROPOLITANA DE SANTIAGO DE CALI.

Direccionamiento estratégico	Trabajo en equipo
Gerenciamiento del talento humano	Competencia laboral
Estilo de dirección	Ambiente laboral
Comunicación	Socia laboral
liderazgo	

Fuente: Elaboración propia, mediante información de Torres (2013).

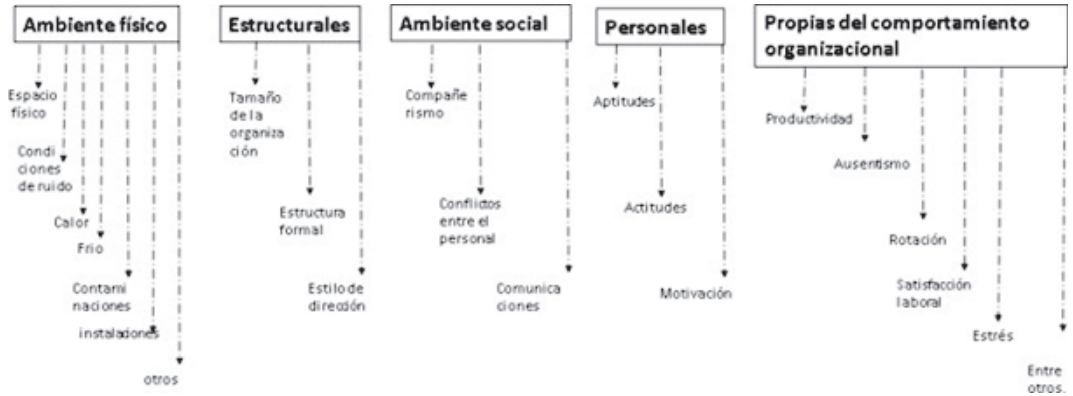
Torres (2013) indica que el abordaje de estudio del clima organizacional es multidimensional, pero que en materia de seguridad es necesario orientar los enfoques de estudio a “las políticas dirección, el estilo del liderazgo o los modos de comunicación en el interior de la organización los que constituyen en particular los componentes del clima laboral” (Oliveros, 2010, citado en Torres, 2013, p.18).

Bajo esa lógica, Williams (2013) realizó un estudio orientado a conocer la tendencia general de percepción del talento humano sobre el clima organizacional dentro de una dependencia Municipal. Para ello, consideró como enfoques de estudio los siguientes: organizacionales, la motivación, el liderazgo, la estructura con sus macro y micro dimensiones, tomando como una categoría de análisis la “comunicación” y para lograr su objetivo aplicó a 20 empleados una encuesta de clima organizacional misma que dividió en 5 dimensiones enfocadas en procesos de comportamiento organizacional las cuales son:



Por su parte, Oliveros, 2010 (citado en Torres, 2013), en un estudio enfocado a conocer las percepción del clima organizacional de la Policía de Investigaciones de Chile a través de la aplicación de dos encuestas (Encuesta de Percepción de Probidad y Encuesta Nacional de Percepción sobre el Desarrollo Institucional) a partir de un enfoque sistémico, muestra a través de su investigación referencial que es posible emprender metodológicamente el estudio a partir de las dimensiones y variables que señala Rodríguez (2004), las cuales afectan el comportamiento de los individuos en una organización en función de una perspectiva “multidimensional”, lo que explicaría la variedad de percepciones, por la variabilidad en el desarrollo de cada dimensión, en las distintas áreas de la organización según sus diversas circunstancias (véase figura 1.3).

FIGURA 1.3. DIMENSIONES Y VARIABLES DE ESTUDIO DEL CLIMA ORGANIZACIONAL.



Fuente: Elaboración propia, mediante información de Rodríguez (2004, citado en Oliveros 2010).

A diferencia de Rodríguez (2004) que clasifica el clima organizacional con dimensiones y variables de estudio, Oliveros (2010), citado en Torres (2013) realiza una propuesta para medirlo con diferentes variables (véase figura 1.4)

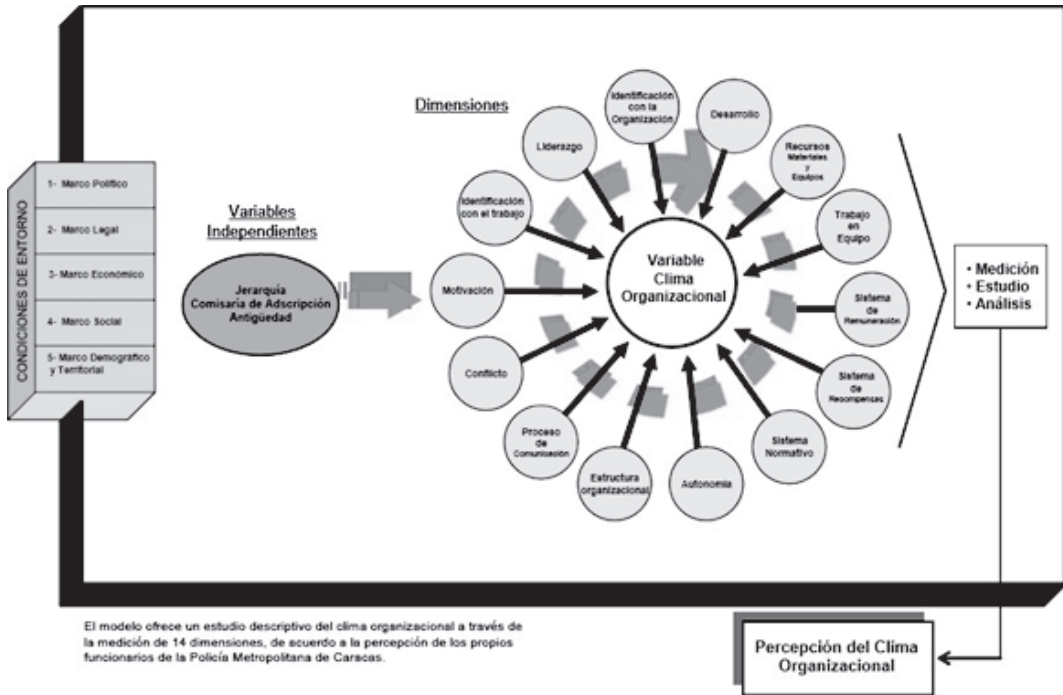
FIGURA 1.4. DIMENSIONES Y VARIABLES DE ESTUDIO DEL CLIMA ORGANIZACIONAL DE LA POLICÍA DE INVESTIGACIONES DE CHILE.



Fuente: Elaboración propia, mediante información de Torres (2013).

En otras investigaciones exploratorias descriptivas, de tipo comparativo realizados por Hernández y Monsanto (2005) a la Policía Metropolitana de Caracas de dos Comisarías: (Antonio José de Sucre y Francisco de Miranda) identificaban algunas dimensiones e indicadores que conforman el Clima Organizacional de acuerdo a la realidad organizacional particular y propia de la Policía Metropolitana de Caracas. (Véase figura 1.5)

FIGURA 1.5. MODELO PARA EL ESTUDIO DEL CLIMA ORGANIZACIONAL DE LA POLICÍA METROPOLITANA DE CARACAS. OBTENIDO DE HERNÁNDEZ Y MONSANTO (2005, p.60).



Las técnicas de recolección de datos para la investigación de tipo comparativo de la Policía Metropolitana de Caracas en las dos Comisarías: (Antonio José de Suarez y Francisco de Miranda) fueron a través de un cuestionario tipo Likert, que consta de 70 ítems con cinco opciones de respuesta elaborados a partir de los indicadores contenidos en la operacionalización de la variable Clima Organizacional, la cual representa la investigación de objeto de estudio.

Oliveros (2010) citado en Torres (2013) identificó en Litwin y Stringer (1978) que el clima organizacional puede ser estudiado a partir de nueve componentes: la estructura, la responsabilidad o autonomía en la toma de decisiones, la recompensa recibida, el desafío de las metas, las relaciones y la cooperación entre los miembros, los estándares de productividad, el manejo del conflicto, y la identificación con la organización. Likert (1961, citado en Oliveros, 2010) argumenta que el estudio del clima depende del sistema organizacional de donde se analice y señala que existen cuatro tipos de sistemas organizacionales cada uno de ellos con un clima organizacional bien diferenciado (p.45):

- a) Sistema I Autoritario: El clima predominante de inseguridad, temor y desconfianza; el control está centralizado. Altamente burocratizado y de conducto regular. No hay delegación.
- b) Sistema II, Paternalista: se centraliza el control pero hay delegación. Límites con relativa flexibilidad. El sistema de trabajo es estructurado, pero hay confianza en sus miembros.
- c) Sistema III, Consultivo: Hay mayor descentralización y delegación de sus funciones, las decisiones específicas pueden ser tomadas por los mandos medios e inferiores. Existen altos niveles de responsabilidad.
- d) Sistema IV, Participativo: La toma de decisiones no está centralizada. Comunicaciones verticales y horizontales. Clima de altos niveles de confianza y compromiso.

Oliveros (2010) citado en Torres (2013) señala que los sistemas de Likert (1961) sirven como elementos referenciales, por tanto, cada organización puede escoger las variables de investigación y las dimensiones que considere pertinentes al momento de estimar su propio Clima laboral, dependiendo de los objetivos de la organización y de la propia investigación.

En el presente estudio se toman en cuenta las principales variables utilizadas por Likert (2009) para analizar a través de un enfoque sistémico, el tipo de sistema de administración de cualquier organización, como caso de estudio de la Policía Estatal Preventiva (Véase cuadro 1.2).

CUADRO 1.2. VARIABLES PARA ANALIZAR EL CLIMA ORGANIZACIONAL DE LA POLICÍA ESTATAL PREVENTIVA (PEP).

Categorías y variables principales	(1) autoritario-coercitivo	(2) autoritario benevolente	(3) consultivo	(4) participativo
Proceso decisorio *burocracia *participación *centralizado	Totalmente centralizado en la cúpula administrativa	Centralizado en la cúpula de administración, aunque permite una pequeña delegación de carácter rutinario	Consulta los niveles inferiores y permite su participación y delegación.	Totalmente delegado y descentralizado. El nivel institucional define las políticas y controla los resultados.
Sistema de comunicación *formal *informal	Bastante precario sólo comunicaciones verticales, descendentes, dando órdenes.	Relativamente precario. Prevalcen las comunicaciones descendentes sobre las ascendentes.	Se busca facilitar el flujo en el sentido vertical (descendente y ascendente) y horizontal.	Sistemas de comunicación eficientes, son fundamentales para el éxito de la empresa.
Relaciones interpersonales *objetivo común *intercambio *motivación *reciprocidad	Provocan desconfianza. Se prohíbe la organización informal y se le considera perjudicial. Los cargos y las tareas aíslan a las personas	Son toleradas, con cierta son descendencia. Organización informal incipiente, se considera como una amenaza para la empresa.	Cierta confianza en las personas y en sus relaciones. La empresa busca facilitar el desarrollo de una organización informal sana.	Trabajo realizado en equipos. La formación de grupos se hace importante. Confianza mutua, participación y compromiso grupal intensos.
Sistema de recompensas y castigos *premios *méritos *justicia *competitividad *beneficios *primas *salarios *reconocimientos	Énfasis en los castigos y medidas disciplinarias. Obediencia estricta a los reglamentos internos. Escasas recompensas (de origen estrictamente salarial)	Énfasis en los castigos medidos disciplinarios, aunque con menor arbitrariedad. Recompensas sociales muy escasas.	Énfasis en las recompensas (principalmente salarios). Recompensas sociales ocasionales. Casi no existen castigos o penas.	Énfasis en las recompensas sociales. Recompensas materiales y salariales frecuentes. Los castigos son raros y cuando ocurren son definidos por los grupos.
Liderazgo	sistema (1) explotador	sistema (2) autócrata	Sistema (3) participativo	Sistema (4) democrático.
*confianza en los subordinados	El líder no confía en los subordinados	El líder tiene confianza en los subordinados de la misma forma en que un amo en un sirviente.	El líder tiene confianza en los subordinados, pero no completa, desea mantener el control en las decisiones.	El líder confía plenamente en ellos.
*sentimientos de libertad de los subordinados	No se sienten en libertad para discutir con el jefe asuntos relacionados con el trabajo	No sienten verdadera libertad para analizar con el jefe asuntos relacionados con el trabajo	Sienten algo de libertad para analizar con el jefe asuntos relacionados con el trabajo.	Sienten libertad completa para analizar con el jefe asuntos relacionados con el trabajo
* búsqueda del involucramiento de los subordinados por el superior	El líder rara vez pide opiniones e ideas a los subordinados para resolver problemas de trabajo	Ocasionalmente el líder pide opiniones e ideas a los subordinados para resolver problemas de trabajo.	Frecuentemente el líder pide opiniones e ideas a los subordinados para resolver problemas de trabajo.	El líder pide siempre opiniones e ideas a los subordinados para resolver problemas de trabajo, usándolas constructivamente

Fuente: Oliveros (2010) citado en Torres (2013). Con adaptación propia.

En un avance de este apartado podemos afirmar que el clima organizacional es percibido a partir de las características propias del sistema que coexista en la organización. Éstas repercuten sobre las motivaciones y el comportamiento de los miembros de la organización, y por ende en los resultados como: productividad, rotación, satisfacción y adaptación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Gámez R. (2016). *Cultura y clima organizacional en empresas agrícolas*. Revista Administración y Finanzas, Ecorfan, Bolivia.
- Gámez, R. (2017). *Cultura y clima organizacional en educación superior*. Ed. Eumed, Málaga, España.
- García, G.I. (2006). *La formación del clima psicológico y su relación con los estilos de liderazgo*. Tesis doctoral presentada en el Programa de Doctorado en Psicología Social de la Universidad de Granada, España.
- Hernández, A.N. & Monsanto, J.F. (2005). *Estudio de Clima Organizacional en la Policía Metropolitana (Comisarías: Antonio José de Sucre y Francisco de Miranda)* (tesis de Licenciatura). Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, Venezuela.
- Mejía, José (2003). *La evaluación de la gestión de las políticas públicas*. México, D.F: editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Noriega B. Vivian y Pría B. María (2011). Instrumento para evaluar el clima organizacional en los grupos de control de vectores. *Revista cubana salud pública* v.37 n.2. Ciudad de la Habana.
- Ramos M. Felipe, Rosado M. Marina & Romero O. María (2011). Diseño de un instrumento para evaluar el clima organizacional de un complejo petroquímico del Estado de Veracruz. En revista de Ciencia Administrativa (IIESCA), pp. 30-35. Universidad Autónoma de México
- Rodríguez, S. Carlos (2004). *El modelo de gestión de recursos humanos*. Editorial UOC.
- Salazar, Carlos (2009). La evaluación y análisis de política públicas. *En opera*. N.9, pp. 23-51.
- Segredo, P. Aliana (2013). Clima organizacional en la gestión para el desarrollo de la organización. *Revista cubana de Salud Pública*, Vol.39 n.2, Ciudad de la Habana.

- Tréllez, E. y Quiroz, C. (1995). *Formación ambiental participativa. Una propuesta para América Latina*. Lima: CALEIDOS / OEA.
- Torres, León A. Javier (2013). *Análisis del clima laboral y adaptación al cambio organizacional del personal adscrito al plan nacional de vigilancia comunitaria por cuadrantes de la Policía Metropolitana de Santiago de Cali*. Tesis en “Maestría en Gerencia de Talento Humano”. Universidad de Manizales, Facultad de Humanidades, Santiago de Cali.
- Williams, LV. (2013). *Estudio diagnóstico de clima laboral en una dependencia pública*. Universidad Autónoma de Nuevo León (tesis de posgrado). Monterrey, Nuevo León.

ESTUDIOS CONTEMPORÁNEOS DE INVESTIGACIÓN
EN POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA SEGURIDAD HUMANA

se terminó de editar en los talleres de Prometeo Editores
S.A. de C.V. Libertad 1457, Col. Americana, C.P. 44160,
Guadalajara, Jal. México. Teléfono 01 (33) 3826-2726,
E-mail: prometeoeditores@prodigy.net.mx
en Agosto de 2021.

Su tiraje consta de un ejemplar

ESTUDIOS CONTEMPORÁNEOS DE INVESTIGACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA SEGURIDAD HUMANA

El presente libro reúne trabajos de investigación bajo la línea de políticas públicas para el desarrollo humano. Los capítulos incluidos en esta obra están derivados de las versiones revisadas y corregidas de las ponencias presentadas en el marco del “IV Seminario Internacional de Políticas Públicas y Seguridad Humana” celebrado en el Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara el 22 y 23 de octubre del 2018, el cual fue coorganizado por la propia Universidad de Guadalajara y la Universidad Autónoma de Sinaloa. Este evento además de generar un espacio de reflexión y discusión sobre la temática de políticas públicas para el desarrollo humano también buscó generar espacios de interacción para que estudiantes del Doctorado en Políticas Públicas y Desarrollo participaran en la impartición de pláticas y talleres, así como su incursión en algunos de los capítulos de este escrito.



UNIVERSIDAD DE
GUADALAJARA
Red Universitaria de Jalisco

DPPD | DOCTORADO EN
POLÍTICAS PÚBLICAS
Y DESARROLLO