

**3er. Congreso Internacional de Ciencias Sociales en el Sureste Mexicano y
6º Seminario de Desarrollo Humano
Las Ciencias Sociales para el Desarrollo Humano**

**Las políticas de seguridad pública en México. Un acercamiento a
la implementación del Centro Nacional de Información**

Dr. Benito León Corona¹

**Área Académica de Ciencias Políticas y Administración Pública del Instituto
de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma del Estado del
Hidalgo.**

Mesa: Gobernabilidad y Seguridad Ciudadana

Palabras clave: Seguridad, Gobierno, organización

Resumen

El presente trabajo tiene por interés iniciar el estudio de las estructuras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a través del análisis de la estructuración y puesta en operación de una de sus entidades operativas, el Centro Nacional de Información, instancia que tiene la responsabilidad de concentrar y gestionar un recurso fundamental para las actividades de seguridad: la información. La importancia de esta institución radica en la necesidad, detectada, de contar con medios para el examen de la actividades contrarias a la seguridad pública y, por tanto, lesivas a al orden y la gobernabilidad. Aún es más necesario abordar este aspecto dado que el trabajo desarrollado en este campo se centra en actividad de campo, es decir, en la actividad de combate a la delincuencia y en los resultados y aún no existen estudio sobre la estructura y funciones de esta entidad, por lo que el objetivo es iniciar el análisis específico de la entidad señalada

¹ Doctor en estudios Políticos y Sociales con orientación en Sociología por la UNAM. Jefe del Área Académica de Ciencias Políticas y Administración Pública del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma del Estado del Hidalgo. Tel: 01 (771) 71 72000 ext. 5202; belecor@msn.com

INTRODUCCIÓN

Una de las tareas más importantes para toda autoridad es garantizar condiciones de seguridad y acceso a la justicia. Tarea que demanda contar con insumos básicos, como la información, medio sin el cual es sumamente complicado cumplir con los compromisos y obligaciones institucionales en esta materia. Más aún cuando en los últimos tiempos, para ser más precisos, en las tres últimas décadas se ha producido una serie de transformaciones que han afectado la estabilidad social, lo que condiciona la seguridad y la justicia. Lo anterior se evidencia en el notable crecimiento de:

“la Incidencia de la criminalidad: hay más robos de casas y automóviles, más tráfico de drogas, más atracos y más corrupción económica. También hay una incómoda y molesta sensación de inseguridad, difícil de soportar y ya no digamos de vivir con ella en forma permanente, una <<incertidumbre>> ambiental y difusa y enojosa todavía” (Bauman, 2009, 12).

Esta situación, cabe aclarar, no es privativa de México, lo que no implica evadir la atención que demanda esta situación, por el contrario, es ineludible actuar para constituir condiciones de certidumbre para el conjunto social. Entonces, no debemos perder de vista que vivimos una época donde, si bien, han aumentado y mejorado los medios para hacer más cómoda nuestra existencia nos encontramos ante la paradójica pérdida de las condiciones para lograr acceder a tales medios de millones de personas y la imposibilidad de otro gran contingente que nunca logró subir al carro de la modernización económica, aunado a esto se encuentra el aumento de los índices de inseguridad. De esta forma nos encontramos ante una realidad contrastante en extremo que, sin embargo, requiere ser comprendida de manera multidimensional. En este sentido la responsabilidad del gobierno es enorme, pues en la medida que cuente con información sólida y confiable; los

responsables de la toma de decisiones podrán promover las medidas pertinentes para actuar al respecto.

De esta forma nos encontramos ante la necesidad de contar con recursos de conocimiento para la realización de actividades de seguridad, la información al respecto indispensable, más aún, porque genera medios de comprensión como son los indicadores, instrumentos fundamentales para captar el movimiento que presentan las actividades que generan inseguridad social. Debemos recordar que los pilares de los regímenes democráticos son prácticos y por supuesto éticos y políticos, en ellos descansa la superioridad frente a otros tipos de regímenes, como el fascismo y las dictaduras. En este sentido la democracia, “establece como fundamento del ordenamiento político las libertades ciudadanas. Estas incluyen los derechos humanos básicos, y en resumen, establecen la soberanía del la gente sobre el Estado” (Vidal, 2007, 9). Esto supone que en condiciones como las actuales el Estado debe incrementar su capacidad para cumplir con otro precepto fundamental de este régimen: la garantía de seguridad en la integridad física y en los bienes de todos los miembros de la sociedad. La construcción de una estructura capaz de captar y distribuir información constituye un recurso importante para la actuación de las instituciones responsables de proveer seguridad y garantizar la justicia.

Los esfuerzos desplegados para este fin, han dejando de ser responsabilidad única de las instituciones gubernamentales; recordemos que en los últimos tiempos se ha producido un despliegue de esfuerzos desde la sociedad a través de los que se ha denominado sociedad civil organizada, como las Organizaciones no Gubernamentales (ONG); por vía de estas figuras formales los agrupamientos ciudadanos intervienen en muy diversos espacios de asuntos públicos (género, pobreza, medio ambiente, etc.), entre los que destaca el tema de seguridad pública y justicia. Si duda, ante

esta evidencia es importante revisar el trabajo de las ONG temáticas, para contar con referentes útiles para la comparación de indicadores que nos muestren la causalidad de todos los eventos relacionados con la seguridad y la justicia. Pues todas estas organizaciones, desde el ángulo que aborden estas cuestiones, nos muestran lo normal y lo patológico, es decir, nos muestran las tendencias de todos aquellos comportamientos desviados de la norma. Así es claro que la importancia de la información nos muestra el grado de integración y/o ruptura del tejido social; esto supone que son hechos estrictamente sociales, ajenos a supuestos mágicos, religiosos o naturales y por tanto, existen factores que les generan.

Si nos atenemos a principios básicos de las Ciencias Sociales, en especial a la Sociología, la generación de datos, es decir, de estadísticas resulta fundamental para la existencia de cualquier Estado, pues las clasificaciones, conteos y tabulaciones de todo aquello en lo que se embarcan y realizan los miembros de cada nación, son de gran utilidad para fijar el rumbo de la acción pública. Sólo recordemos que en el origen eran sólo dos los ámbitos de interés para los gobiernos, dirigidos a dos fines principales: reclutar para la milicia y fijar los impuestos. Muchos años han pasado desde la formación de los Estados nacionales bifrontes, hasta devenir en enormes entidades que van sumando y restando, según sea el caso, ámbitos de acción, de tal forma que hay una especie de avidez por los datos y los indicadores que resultan esenciales para generar medios de cálculo. No se trata únicamente de generar cifras, la tarea es más compleja, pues se busca generar conocimiento específico a través de técnicas de clasificación y enumeración, pero en esto es fundamental establecer que es necesaria la existencia de instituciones específicas (funcionarios, burocracias) con la “autoridad y la continuidad necesaria para instrumentar la tecnología” (Hacking, 1990, 19). En este punto aparece el tema de los indicadores, que son

categorías dirigidas a construir clasificaciones específicas, en donde colocar a las personas y sus diversos comportamientos y así lograr conteos y tipificaciones. Ian Hacking expresa la importancia de estas tecnologías así:

“La recolección sistemática de datos sobre las personas afectó no sólo las maneras en que concebimos una sociedad, sino también las maneras en que describimos a nuestros semejantes. Esta circunstancia transformó profundamente lo que decidimos hacer, quiénes tratamos de ser, y qué pensamos de nosotros mismos” (Hacking, 1990, 19-20).

En esto radica la trascendencia de la información y de forma más puntual construir los indicadores: en la posibilidad que nos ofrecen para intervenir en regularidades sociales, registradas estadísticamente, que marcan tendencias o repercuten negativamente en el conjunto social, como resultado de contar con registros enumerados, tabulados y hechos públicos, aunque no cualquier cifra es útil para cualquier cosa. En nuestro caso se trata de regularidades que muestran desviaciones de la norma tales como: crímenes, delincuencia, suicidio, enfermedad, pobreza, etc. Todo esto encuentra su posibilidad en la evolución de la capacidad gubernamental de generar y procesar información, para tomar decisiones, sobre cuestiones puntuales de políticas, analizar situaciones de riesgo. En general la utilidad radica en la búsqueda permanente de mejorar situaciones novedosas, poblaciones atípicas y desviadas del recuento y la clasificación.

Recordemos que en el caso específico de los indicadores de seguridad y justicia, la necesidad es enorme debido al incremento de los hechos que alteran las condiciones de protección de la vida y los bienes de la sociedad y sus miembros en México. Ante eso se han construido unidades de medida para “nominar” y para crear clasificaciones puntuales, y establecer dimensiones que nos ayuden a establecer superficies que cada cuestión represente para permitir construir los indicadores respectivos. Sin duda, el avance en el

terreno de nuestro interés se encuentra aún en proceso de edificación los que nos ha conducido, como apuntamos más arriba, a trabajar en la exploración de lo que existe como un primer acercamiento a la construcción de medios, es decir, de indicadores *ad hoc* a la realidad nacional con las especificidades regionales. Es este pues, un trabajo que podemos considerar seminal para afinar la estructura de los recursos informativos para actuar el terreno de la justicia y construir una institucionalidad que dote de medios para la acción a los responsables de llevarla a cabo y, a la vez, tener conocimiento de sí misma, es decir, de todas las instancias y organizaciones que participan en las tareas de seguridad.

Por lo demás, se trata de cubrir dos aspectos u objetivos: uno, definir qué es y abordar, en general, la estructura del Centro Nacional de Información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, bajo la lógica de la implementación de sus programas y/o tareas y; dos, revisar cómo generan información empresas encuestadoras, organizaciones sociales y académicas sobre seguridad pública. Para esto me apoyo en el análisis de implementación de políticas y en el aporte de Michel Foucault sobre organizaciones, para pasar al terreno del trabajo de las organizaciones referidas, con base en la revisión de bases de datos existentes que sólo enumeran los hechos asociados con actos que muestran comportamientos atípicos, desviados, que atentan contra el conjunto social y generan una sensación generalizada de anomía.

Organización e implementación de programas de gobierno.

A partir de la crisis de los años ochenta se argumentó sobre la necesidad de transformar el régimen de gobierno, tal estrategia se propuso como cambio estructural y de manera más amplia como reforma del Estado. El trasfondo radicaba en la adecuación de los dispositivos de gobierno, pues los que se ejercían hasta los setentas se consideraban obsoletos, más en un contexto de

crisis y de la enorme intervención pública en todo tipo de asuntos. De manera particular la literatura sobre implementación norteamericana enfatiza las deficiencias operativas de las estructuras organizacionales desarrolladas en los Estados benefactores (populistas se les denominó en el contexto latinoamericano), en sentido contrario no se buscó virtud alguna en este tipo de régimen o, en todo caso, se maximizaron los defectos, por lo que se procedió a la metamorfosis: racionalizar y optimizar las funciones en todos los ámbitos del Estado -público, privado y social-, proceso en el que las instituciones de gobierno serían reorganizadas y, por tanto, reformadas. La intención es racionalizar, optimizar el entramado de relaciones sociales, lo que implica formas distintas de concebir el ejercicio de gobierno, pues el vigente en ese momento ya no cumplía con su cometido.

En este entramado de cambios cuál es el origen y cómo evoluciona el proceso de implementación al interior del análisis de políticas públicas. El análisis de implementación tiene su origen en Norteamérica, con estudios iniciales dirigidos a ubicar los fallos en los procesos de ejecución de programas públicos, en este sentido destaca el trabajo de Pressman y Wildavsky, dirigido a responder sobre la falta de resultados de grandes programas sociales, bien diseñados y apoyados con toda suerte de recursos que no entregaron los resultados esperados (Pressman y Wildavsky, 1998). De hecho Luis F. Aguilar destaca la aparición de estudios (primera generación los denomina) de este tipo que ponen el acento en el crecimiento del gobierno, las dificultades para su ejercicio como consecuencias de la complejidad y diversidad de asuntos integrados a la esfera de responsabilidad gubernamental y, en especial, la saturación y ahogo por esta sobrecarga, muy pocas veces sustentado en análisis sólidos (informados y dotados de conocimiento probado) Más aún, “la puesta en práctica de las políticas corrió a cargo de organizaciones saturadas, incontrolables, a veces incompetentes y no raramente en el filo de la legalidad” (Aguilar, 1992, 16).

El locus del tema radica en las organizaciones. Los estudios de implementación, en sus diversos momentos o generaciones atienden aquello de lo que se desatienden los especialistas en diseño y evaluación, de un mundo complejo,

heterogéneo, dinámico, cambiante. Un laberinto, que rompe con las concepciones simplistas y lineales que suponen la consecución de resultados preestablecidos por el estricto seguimiento mecánico de lineamientos fijados por análisis alejados del mundo real.

Los estudios de implementación evidencian la evolución práctica de la forma del régimen de gobierno, al mostrar cómo se va modificando la ejecución de la racionalidad y las estrategias para la conducción de poblaciones. Se inicia la metamorfosis del gobierno, la figura de autoridad omnipotente, omnipresente, infalible, empieza a cuartearse, a mostrarse falible, contradictoria, incapaz de dar soluciones viables a todos los problemas sociales, “papá gobierno” en decadencia pues. La primera parte de la imagen la podemos representar como la de una figura de autoridad, buena o mala, según veamos al mundo pero autoridad al fin.

Destaco la evolución de un campo disciplinario, de gran trascendencia para el éxito de los programas de gobierno. Son actos para convencer, para alcanzar aceptación de aquella población a la que se dirigen o a la población en conjunto. En la implementación es el obrar, es lo que se está realizando, ya no se trata del discurso, de la imagen, es el hacer. Foucault propone estudiar los espacios del hacer como forma alternativa para ubicar las relaciones de poder. Espacios donde se ponen en juego teoría y práctica para la conducción de poblaciones, es el juego de la seducción. Donde invariablemente se manifestaran “formas de resistencias contra diferentes tipos de poder,” (Foucault, 1989, 15) Uno de esos ámbitos de poder lo poseen y despliegan las organizaciones, en la medida en que su intención es generar resultados. A través de ellas se producen luchas que buscan seducir y se dan de manera:

“inmediata, y esto por dos razones. Primero, por qué la gente critica la instancia del poder que le es más próxima, las que ejercen su acción sobre los individuos. (...) En segundo lugar, no creen que la solución a su problema pueda residir en un futuro incierto” (Foucault, 1989, 16).

Sin un adecuado encantamiento, producto del contacto directo con el objeto del seducción los resultados serán inadecuados. En lenguaje de análisis de políticas Omar Guerrero dice, tratase de la perspectiva que se trate:

“(el) problema de la implementación en el seno de las organizaciones, (...) transcurre a través de un entramado de escalas, competencias, funciones e instancias de veto y, sin embargo, se piensa que el proceso es sencillo, que las organizaciones son maquinas de relojería perfectas y que el servicio público esta formado por personas omniscientes” (Guerrero, 1994, 33).

Hay un aspecto que cabe destacar, los analistas de políticas suponen que la seducción se resuelve en la formulación del ente que se trate, en él introducen elementos discursivos poco claros y lo más importante, “la ambigüedad es deliberada, pues su objeto es acercar apoyo político y generar consenso entre una diversidad de funcionarios públicos y organizaciones a cargo de la implementación” (Guerrero, 1984, 34). No es, entonces, un ejercicio de encantamiento sólo externo, se trata, igualmente, de crear aceptación en los responsables de ejecutar, del cara a cara con la población para que ellos se asuman garantes del resultado del juego que pondrán en marcha. En todo espacio de gobierno se ponen en juego formas de pensamiento, saber experto y modos de cálculo, pero la posibilidad de fracasar se encuentra en el horizonte del ejercicio de gobierno. Los estudios de implementación permiten dar cuenta de las deficiencias e insuficiencias organizacionales al operar un programa, pero también de la producción positiva de relaciones de poder, en la medida en que logra regular poblaciones. En estas condiciones algo queda claro los analistas de políticas pueden pensar bien, ser muy racionales, pero suelen ser poco seductores, a diferencia del Diablo que sabe que el bien y el mal son prácticas que van indisolublemente unidas, por lo que la racionalidad formalizada de los diseñadores y evaluadores de políticas carece de la experiencia necesaria para captar la complejidad de las relaciones en los espacios donde se producen.

En este terreno las modalidades organizacionales juegan un papel importante para lograr el hechizo, las relaciones que se establecen con las poblaciones se encuentran marcadas por actos concretos, ejecutados por entidades concretas, si no especializadas por lo menos involucradas con tales poblaciones, o bien que sea la población misma la que ejecute las acciones del programa. Implementar es buscar realizar aquello que se ha definido como objetivo. En el origen, como apunte antes, los primeros estudios sobre implementación destacaban el fracaso

de los programas de gobierno como resultado de lo inadecuado de las decisiones, mal administradas y ejecutadas, en otras palabras, la burocracia con todos sus defectos era la responsable de los fracasos en el ejercicio de gobierno. Ante este panorama los análisis se encaminaron a buscar puntos de contacto entre los responsables de pensar las acciones de gobierno y los encargados de ejecutarlas. Tarea básica para la acción es lograr relaciones adecuadas entre diseño e implementación, aspecto considerado menor como resultado de la visión jerárquica, mecánica y lineal existente que sobre el trabajo concreto de los responsables de la operación gubernamental se tiene. Situación que hace necesario desentrañar analíticamente qué ocurre en el proceso mismo y permite destacar la gran cantidad de interacciones que se realizan en torno a: la comprensión de los objetivos, los recursos en juego, la disposición a participar o bien, el rechazo a las pretensiones del programa de referencia. El conjunto dinámico de relaciones manifiestas fueron definidas como “juegos de implementación”.

Más adelante, los estudiosos mostraban la prevalencia de la concepción jerárquica, donde prevalecen patrones de autoridad subordinados y decisionalmente centralizadas, lo que conduce a suponer que el mal se encuentra en las organizaciones y sus formas burocráticas. Esta situación conduce a mirar lo que ocurre en el nivel de la operación, ámbito alejado de las elucubraciones teóricas y las teleologías de los altos funcionarios públicos. Para mostrar que los programas se operan en niveles distintos: en los ámbitos centrales de gestión y en los ámbitos locales de operación. En ambos territorios se juegan las posibilidades de éxito de los programas públicos. Esta nueva forma de ver a la implementación pone de manifiesto que la operación de las actividades de gobierno y sus logros en la conducción de poblaciones no son una tarea sencilla, simple y lineal; por el contrario la complejidad y la heterogeneidad son los sellos distintivos de lo social, lo que demanda contar con estructuras organizativas acordes a las formas de relación con las que deben interactuar. El Estado se reconfigura no para dejar de gobernar, dejar de regular, como algunos han supuesto, tal como hacía en la etapa previa a la del llamado Estado benefactor, lo hace, se reorganiza para

conducir-dirigir a distancia a la sociedad tan diversa y contradictoria, por ello es menester desplegar estrategias para cada uno de los sectores y grupos de la sociedad. De esta manera el Estado, a través del gobierno, se reorganiza para garantizar que toda la población se conduzca de acuerdo con el nuevo régimen de gobierno, proceso en el que son importantes las innovaciones técnicas y organizativas en todos ámbito gubernamental y, aún más, en los niveles locales de gobierno, es decir, los espacios micro de poder. Pues en esos espacios y a partir de las innovaciones técnicas y organizativas se “definen los procesos de cambio y estos tiene como origen las prácticas innovadoras y/o las innovaciones a partir de la propia existencia de los procesos de adaptación que experimentan constantemente los gobiernos locales”. (Moreno, 2004, 17)

La redefinición del régimen de gobierno requiere la refuncionalización de sus estructuras ya no para dirigir en directo y hacer, sino para dirigir a distancia a través de la promoción y organización de las reglas del juego, es en el nivel local donde más necesaria es tal transformación para arrojar a toda la población a su propia responsabilidad sustentado en capacidades básicas de operación como responsable de la gestión de lo público. En este juego la novedad es que el Estado no es responsable de los miembros la sociedad, a la inversa, cada miembro de la sociedad es responsable del Estado, que a la vez organiza a la sociedad. En estas condiciones la implementación de los programas de gobierno es fundamental, en la medida de los resultados de cambio social que puede generar, un ejemplo lo ofrecen van Meter y Van Horn con un modelo para armar el proceso de implementación, que parte del diseño de políticas con sus previsiones y objetivos, además de los recursos para la acción. A partir del diseño se inician las tareas que implican directamente a la o las organizaciones de referencia (de acuerdo a su perfil específico) al involucrarlas y hacerlas corresponsables para lograr la eficiencia necesaria y lograr la legitimación ante los sectores a los que se dirige (Van Meter y Van Horn, 2000, 118). El punto es que la implementación es parte de esta nuevas forma de acción gubernamental, que “encuentra en la administración y la tecnología sus elementos esenciales de organización económica y conducción social” (Motaño y Ibarra, 1992, 62).

Una cuestión es clara, evidente, existen y a partir de ellas se lleva a cabo la acción y en este terreno el trabajo de Foucault se considera una opción interesante, como veremos.

Foucault y el análisis organizacional.

La combinación del ejercicio del poder con el desarrollo del conocimiento y las capacidades expertas, hicieron posible pensar de una nueva manera las tareas y el ejercicio de gobierno (Hunter, 1998, 70). La reflexión y el cálculo gubernamental alcanzaron un desarrollo, que aún continúa, a través de un entramado institucional, que se manifiesta como pericia en la ejecución de procedimientos. Se trata no de pensar las mejores formas de gobierno, sino de pensarlas y llevarlas a la práctica. Una de las formas más avanzadas en el ejercicio de las tareas de gobierno se encuentra, como muestra Ian Hacking, en el análisis estadístico, al afirmar que

“Los Estados naciones volvieron a clasificar, a contar y a tabular a sus súbditos. (...) La impresión de cifras fue un efecto superficial. Detrás de este fenómeno estaban las nuevas técnicas de clasificar y de enumerar y estaban las nuevas burocracias con la autoridad y la continuidad necesaria para instrumentar la tecnología. En cierto sentido muchos de los hechos contemplados por las burocracias ni siquiera existían en el tiempo futuro. Hubo que inventar categorías para que la gente entrara convenientemente en ellas y pudiera ser contada y clasificada” (Hacking, 1995, 19).

Clasificación que permite generar escalas para hacer más preciso, productivo y comprensivo el gobierno de poblaciones, como se hace evidente en las actividades puestas en marcha en diversos ámbitos. Organizar formalmente las actividades dirigidas a la conducción de poblaciones pasa por la aparición de programas. A partir de la década de los setentas los diferentes gobiernos han asumido que es necesario conocer y atender a la población segmentándola temáticamente, aún cuando sean notables las diferencias en el régimen de gobierno. De esta forma hemos tenido casi tantos programas como presidentes de la república, cada uno pretende ser superior a su antecesor, por lo demás práctica muy frecuente entre los gobiernos en México. Podemos encontrar aseveraciones que indiquen que el gobierno previo no hizo tal coas en relación a X.

Al parecer ningún otro es científico en comparación con él que se encuentra vigente (aun cuando todos son hijos de gobiernos con la misma intención, tener claridad sobre la necesidad de contar y clasificar lo que esté en su interés (cuestiones sociales, economía, seguridad, etc.) pero más allá de la falta de reconocimiento de la importancia de la herencia de los programas previos, lo que sigue es ponerlos en práctica, operarlos, y como nos dice Hunter, la gran posibilidad para representar a la realidad en términos de dominios cuantificables y manipulables la ofrece la tecnología de la estadística al convertirse en un medio para cambiar la realidad en un campo de gobierno (Hunter, 1998, 71). Las burocracias se convierten en actores destacados en los procesos de gobierno, al igual que las organizaciones especializadas donde se aglutinan. Por ello la importancia de realizar el análisis de una organización o de varias, es tratar de comprender como se despliegan prácticas concretas, dirigida a dar sentido, forma a sujetos concretos, lo que implica, igualmente definir formas específicas de sociedad. Esta fue una de las preocupaciones intelectuales de Michael Foucault, inmersas en el análisis genealógico, al buscar dar respuesta a relaciones sociales de poder específicas, ubicadas en espacios bien delimitados, relaciones que traen como consecuencia las modificaciones en las conductas particulares, generadoras del cambio social más amplio. Por medio del análisis organizacional es posible ubicar cómo saberes y prácticas concretas modifican y son modificados.

Una de las tareas más significativas de las organizaciones es la de generar efectos, a través de conocimientos ex profeso, resultado de prácticas institucionales y organizacionales, que el conocimiento genera y posteriormente son asumidas como marcos de regulación organizacional. Michael Foucault propone como idea central en *Vigilar y Castigar*, que el poder tiene como tarea desplegar estrategias para disciplinar el carácter. De hecho las instituciones de vigilancia y castigo son herramientas efectivas para regimentar a otros como cuerpos dóciles (Clegg, 1994, 7), en la medida en que se muestran resistentes al orden vigente. Estas prácticas, a través de su desarrollo, sientan las bases para nuevas prácticas de disciplinamiento ejercidas desde el poder. Es el poder, de la era moderna, que se expresa de formas impersonales a través de organizaciones,

racionalmente formadas. Todo el conocimiento y experiencia práctica que se va acumulando con cada uno de los programas permite generar nuevos dispositivos, acordes con el régimen.

La labor de las organizaciones es desarrollar y poner en práctica mecanismos adecuados a las estrategias y objetivos de los programas y proyectos. La intención es operar lo construido y alcanzar la gran transformación, formar sujetos acordes con la modalidad de gobierno establecida. El vínculo se establece con las organizaciones de gobierno, que son los espacios donde se establecen las relaciones que estructuran las interacciones de los comportamientos. La relación hace posible producir comportamientos, a través de la influencia en el otro, en sentido foucaultiano, es la forma en que el poder se expresa.

Para Richard Marsden el trabajo de Foucault resulta de gran utilidad para comprender cómo opera el poder de gobierno por medio del análisis organizacional, por ser los espacios organizacionales donde se despliegan las estrategias y se operan directamente. La base de todo esto descansa en el conocimiento del objeto que se desea gobernar. Y la organización es para Marsden el nombre de una abstracción y las disciplinas son principios organizadores, son:

“...técnicas que subdividen y organizan el tiempo, el espacio y el movimiento; mecanismos micropolíticos que exploran, descomponen y reestructuran el funcionamiento del cuerpo, materializados en la arquitectura de los edificios. Estas técnicas organizadoras se aplican mediante la aplicación jerárquica, las sanciones normalizadoras y el examen, que se combinan para determinar normas o reglas de conducta -actividad, comportamiento, lenguaje, sexualidad- y moldear (o “normalizar”) a las personas para que se ajusten a ellas” (Marsden, 1997, 316-317).

El aporte de Foucault radica en hacer visible la forma de operación de los mecanismos para conducir conductas, donde las organizaciones de gobierno desempeñan una gran labor, esta es la cuestión que buscamos establecer en el territorio de trabajo de Seguridad Pública/Ciudadana, lo que evidencia el carácter del régimen de gobierno.

Información y Seguridad: el papel del CNI y las ONG

Una de las cuestiones más significativas y complicadas en el trabajo de investigación es medir la intensidad y profundidad de determinadas situaciones o

fenómenos. Más aún cuando presentan niveles de abstracción altos, por ejemplo la justicia, la cual supone una serie de propiedades que deben cumplirse socialmente, por la importancia que revisten para la convivencia. La razón estriba en que la adscripción a una sociedad o grupo social particular implica que cualquiera de los miembros de esta sociedad o grupo social específico deben, como indica Agnes Heller, "...conocer y practicar las normas y reglas de esta sociedad y grupo social específico" (Heller, 1990, 11-12). Este *saber hacer* es el proceso de incorporación de la persona a la sociedad y al grupo, es decir, se trata de los procesos de "socialización", que nos permiten conducirnos de acuerdo a las normas y reglas de cada espacio, en particular y de la sociedad en conjunto. Todo esto supone comportamientos convenidos, acordados explícita y tácitamente. Cuando se presentan situaciones diferentes a las esperadas es necesario contar con medios para distinguir los comportamientos esperados de aquellos que transgreden dichas formas de relación establecidas. En términos generales estos se expresan como porcentajes de la población de poblaciones específicas que incurren en comportamientos desviados. Se trata de mostrar, por ejemplo, el porcentaje de personas que han incurrido en actos que transgreden las normas dirigidas a salvaguardar la vida y los bienes de las personas, es decir, el número de personas que han sufrido atentados y de qué tipo en su integridad física. Hoy también es de enorme importancia contar con información de quiénes tienen en sus manos llevar a cabo estas tareas, tal como ocurre con las diversas corporaciones policiacas y las responsables de vigilar el acatamiento de la norma y la impartición de justicia. Todo esto se traduce en medidas concretas que especifican las dimensiones; pensemos en el número de robos, con violencia o sin violencia, igualmente podemos ubicar de manera específica el número de elementos de una corporación policiaca. Sin embargo, y a partir de la propia información existente se considera que la estadística oficial no logra proporcionar registros adecuados sobre seguridad y justicia en el país, pues como afirma Arturo Arango Durán, "no existe en nuestro país un marco de referencia (sistema de información estadístico coherente y confiable), que permita realizar

diagnósticos precisos sobre la delincuencia” (Arango, 2003, 2).Agrego, lo mismo ocurre con la conformación de las instituciones encargadas de tales tareas. Para revertir esta situación, el autor propone que es necesario cubrir al menos tres aspectos, es decir, para lograr estadísticas válidas y confiables, es necesario.

1. Fijar criterios de registro unívocos. Quienes tengan en sus manos captar la información básica deben usar los mismos indicadores “para los mismos incidentes, es decir que no debe existir la discrecionalidad al momento del registro ni en la clasificación”.
2. Deben crearse indicadores precisos para llevar a cabo registros estadísticos homogéneos y exclusivos “en tal forma que un incidente no pueda ser clasificado de dos o más formas distintas”.
3. La clasificación debe ser integral, de forma que comprenda todos y cada uno de los eventos en su especificidad.

De esta forma los datos estadísticos generados por las instituciones gubernamentales se ubican en tres grandes clases:

1. Las de seguridad y orden público, captadas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), a través de los anuarios de las entidades federativas con información de las Procuradurías de Justicia(delitos denunciados, averiguaciones previas iniciadas, averiguaciones previas consignadas, órdenes de aprehensión, entre otros).
2. Las judiciales (probables delincuentes y delincuentes sentenciados) publicadas en los cuadernos de estadísticas judiciales; y,
3. Las estadísticas penales (que tienen que ver con la administración de la población penal). Estas estadísticas son muy escasas y con muy poca información.

4. Agrego esta dimensión, y es la relativa a las ONG, las casas encuestadoras y las instituciones académicas que generan información y conocimiento sobre el particular

Arturo Arango establece las dimensiones que deben atenderse, además nos muestra los ámbitos o dimensiones donde se presentan déficits, lo que nos conduce a referir ampliamente ámbitos que requieren atención especial.

Un primer ámbito, donde se carece de estadísticas, son las acciones “preventivas”. Es notable esta carencia por la trascendencia que supone contar con estrategias “persuasivas” y no sólo registros sobre actos que transgreden la ley. Más aún cuando los presupuestos públicos consumen gasto en las corporaciones policiacas, es decir, en “las policías “preventivas””, que no muestran resultados de su actuación y que aparecen ajenas a la producción de información sobre las actividades que realiza. Arango plantea puntualmente que:

“La información no se recolecta sistemáticamente. Existen organismos que no generan estadísticas de ninguna índole; por ejemplo, las policías conocidas como “auxiliares”, “bancarias” o “industriales” no producen información estadística de ningún tipo acerca de sus actividades” (Arango, 2007, 4).

El segundo ámbito, si bien con producción de datos, es el de las estadísticas penales, pero “la información publicada es muy escasa”. Esto es casi igual a un vacío de información pues no se puede valorar adecuadamente la actividad de las instituciones de procuración de justicia y, nuevamente, no podemos olvidar el enorme paquete presupuestario que se ha destinado al poder judicial en los últimos años. En este ámbito “Las únicas instituciones que producen estadísticas de forma “más o menos constante” son las Procuradurías Generales de Justicia y los Juzgados tanto del fuero común como del fuero federal” (Arango, 2007, 4).

Los aspectos en los que se debe ponerse la mirada para construir sistemas de información que permitan captar el tipo de hecho y las condiciones en las que ocurren, para medir las tendencias de los

diferentes ámbitos relativos a la seguridad y la justicia, se muestran en forma preliminar en el siguiente cuadro:

DIMENSIÓN	CONSTRUIR SISTEMA DE INDICADORES	TIPO DE REGISTROS
DELITOS	Para la estimación de delitos no reportados y delitos no registrados	<p>Construir tipologías de la circunstancia en que se cometieron los delitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. cómo ocurrió, 2. en dónde ocurrió, 3. pérdidas materiales, 4. pérdidas físicas, 5. daño a las víctimas; 6. aspectos “ambientales”
		<p>Registros que den referencia del lugar y el momento de los hechos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. el día y la hora, 2. la localidad o colonia, 3. las referencias de la ubicación del lugar (entre las calles en que ocurrió).
		<p>Tipificar los delitos para desagregarlos específicamente (cada delito puede tener diversas variantes):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. homicidio por arma blanca, o arma de fuego, imprudencial, por accidente de vehículo, 1. 1. En riña (“homicidio en riña con presencia de alcohol y drogas, homicidio en riña por incidente de tránsito en la calle, frente a comercio, homicidio en riña con presencia de alcohol, en transporte público, por defensa de la honra, etc”).
PROCURACIÓN E IMPARTICIÓN DE JUSTICIA	<p>Mejorar los sistemas de información para evitar la sobre representación y el subregistro.</p> <p>Construir clasificación homogénea, para evitar</p>	<p>Datos básicos de la víctima: edad, sexo, ingreso, empleo, escolaridad.</p>
		<p>De delitos, como: secuestro, robo, violencia familiar, fraude, extorsión, sexuales, explotación infantil, tráfico de personas, tráfico de drogas, tráfico de armas, etc.</p>
		<p>Indicadores sobre: Actuación de las autoridades, rapidez en la atención a quién presenta denuncia. Calidad en el servicio al presentarse a</p>

	discrecionalidad en la actuación de las autoridades. Precisar (definir) el tipo de actos para contar con mejores medios de detección y actuación. Promover la cultura de la denuncia. Mejorar la confianza en las autoridades.	denunciar.
		Registro de: 1. número de averiguaciones puestas en reserva, en trámite o consulta y los tiempos de respuesta; 2. Número de averiguaciones archivadas resueltas, en proceso, prescritas.
		Reincidencia delictiva de ex convictos.

El cuadro nos muestra en forma básica y con aspectos que es necesario precisar, que los sistemas de información, las estadísticas de seguridad y justicia en nuestro país, requieren de mucho trabajo para alcanzar el grado de confiabilidad necesario para convertirse en un recurso para quienes tiene en sus manos tomar decisiones en este ámbito. Debemos insistir en que sólo en los últimos tiempos los asuntos de seguridad y la justicia alcanzan tales dimensiones que es imposible dejar de lado la necesidad de construir sistemas de indicadores que reflejen lo que acontece en dos grandes dimensiones: los actos delictivos y la actuación de las instituciones de procuración e impartición de justicia.

Comentario final

De momento es necesario puntualizar que los sistemas de información con los que se cuenta ahora, son limitados e imprecisos y requieren y demandan, como apuntamos antes, contar con un cuerpo de especialistas en la construcción y procesamiento de los indicadores necesarios para captar la realidad que representan la seguridad y la justicia. En este aspecto los procesos de implementación son fundamentales y el trabajo que debe desarrollar

el CNI de información debe consolidarse, ya con el personal en funciones y la integración de nuevo con la formación precisa para fortalecer esa institución que bien puede convertirse en un enorme recurso para el poder gubernamental y garantizar, algo que se encuentra en el sentido primigenio de los Estados nación, la seguridad de su territorio y su población.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis (1992) "Estudio introductorio", en Aguilar (editor) *La implementación de políticas*, Edit. Miguel Angel Porrúa, México.

Arango Durán, Arturo (2007), "Indicadores de Seguridad Pública en México: La Construcción de un Sistema de Estadísticas Delictivas", *USMEX 2003-04 Working Paper Serie* eScholarship Repository, consultado en <http://repositories.cdlib.org/usmex/prajm/arango>. (15 de junio de 2011).

Bauman, Zygmunt (2009), *El arte de la vida. De la vida como obra de arte*, Edit, Paidós, España.

_____ (2001) *La sociedad individualizada*, Edit. Cátedra.

Boudon, R y P. Lazarsfeld (1983), *Metodología de las Ciencias Sociales. I. Conceptos e índices*, Edit. LAIA, Vol. I, Barcelona

Clegg, Stewart (2004) "Weber and Foucault: Social Theory for the study of Organizations", en *Organization Review* 1 (1).

Elias, Norbert, (1994) *Conocimiento y Poder*, Ediciones de la Piqueta, Col. Genealogía del poder, 24, Madrid.

Elmore, Richard (1992) "Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales", en Luis, F. Aguilar (editor) *La implementación de las políticas*, Edit. M. A. Porrúa, México, pp. 185-249.

Foucault, Michel (1991) "La gubernamentalidad", en *Espacios de poder*, Ediciones de la Piqueta, Madrid, 2ª edición.

_____ (1999) *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*, Edit. Siglo XXI, México, 29ª edición.

Guerrero, Gutiérrez, Eduardo (2011), “La raíz de la violencia”, en Rev. Nexos, N° 402, junio, México, pp. 30-45.

Guerrero, Omar (1994) “Los usos del análisis de implementación de políticas”, en Rev. Gestión y Política Pública, Vol. III, N° 1, primer semestre, CIDE, México.

Hacking, Ian (2001) *¿La construcción social de qué?* Edit. Paídos, Barcelona.

_____ (1995) *La domesticación del azar. La erosión del determinismo y el nacimiento*

de las ciencias del caos, Edit. Dedic, Barcelona.

Heller, Agnes (1990) *Más allá de la justicia*, Editorial Crítica, España.

Ibarra, Eduardo y Luis Montaña H. (1992) “Teoría de la organización y administración pública. Insuficiencias, simplezas y desafíos de una maltrecha relación”, en Rev. Gestión y Política Pública, Vol. I, N° i, julio-diciembre, CIDE, México.

Lazarsfeld, Paul (1983), “De los conceptos a los índices empíricos”, en Boudon, R y P. Lazarsfeld, *Metodología de las Ciencias Sociales. I. Conceptos e índices*, Edit. LAIA, Vol. I, Barcelona, pp. 35-46.

Marsden, Richard (1997) “La política del análisis organizacional”, en Revista Gestión y Política Pública, vol. VI, n° 2, segundo semestre, CIDE; México.

Merino, Mauricio (2011), “Los operativos conjuntos y la tasa de homicidios: una medición”, en Rev. Nexos, N° 402, junio, México, pp. 47-50.

Pressman, Jeffrey y Aaron Wildavsky (1998) *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, FCE-CNCPyAP, México. **Pogge, Thomas** (2009) *Hacer justicia a la humanidad*, FCE-UNAM-CNDH, México.

Van Meter y Van Horn (2000) “El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual”, en Luis, F. Aguilar (editor) *La implementación de las políticas*, Edit. M. A. Porrúa, México, pp. 97-146.

Vidal, de la Rosa Godofredo (2007) *Teoría democrática contemporánea. Temas y problemas*, UAM-Azcapotzalco, Col. Cuadernos Docentes, México.